Chambre régionale
des comptes
Île-de-France

Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNE DE HOUILLES
(Yvelines)

Exercices 2006 et suivants

Observations délibérées le 13 février 2014

SOMMAIRE

SOMMAIRE **2**

SYNTHÈSE **4**

RECOMMANDATIONS **5**

OBSERVATIONS **6**

1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE **6**

2. RAPPELS SUR LE PRÉCÉDENT CONTRÔLE **6**

3. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE **6**

4. LA FIABILITÉ DES COMPTES **7**

4.1. Les cessions d'immobilisations 7

4.2. L'évolution des créances à court terme 7

4.3. Le rattachement des charges à l'exercice 7

5. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE **8**

5.1. La capacité d'autofinancement 8
5.1.1. Les recettes réelles de fonctionnement 8
5.1.2. Les charges réelles de fonctionnement 10
5.1.3. La capacité d'autofinancement 10

5.2. L'investissement 11
5.2.1. Les projets d'équipements relatifs à la période 2011-2014 11

5.3. L'endettement 12

6. LA GESTION DE LA COMMUNE **13**

6.1. L'organisation interne 13

6.2. La qualité des documents produits par la commune 13
6.2.1. Les états d'inventaire patrimonial 14

6.3. Les relations de la commune avec le comptable public 14
6.3.1. Les débats d'orientation budgétaire (Dob) 14
6.3.2. Les rapports produits par les EPCI 15

6.4. La gestion des ressources humaines 15
6.4.1. Les effectifs de la collectivité 15
6.4.2. Le recrutement du personnel 15
6.4.3. Le régime indemnitaire des agents de la commune 16
6.4.4. Les avantages en nature ou accessoires 17
6.4.5. La formation des agents de la collectivité 18

6.5. Les relations de la commune avec la CCBS 18
6.5.1. Les conséquences budgétaires et financières de l'appartenance de la commune à la CCBS 19
6.5.2. Les transferts de compétence de la commune de Houilles vers la CCBS 19

6.6. Les relations de la commune avec les associations 23

7. LES OPÉRATIONS D'URBANISME 24
7.1. La Zac du Quartier de l'Église 24
7.2. La Zac du Quartier de la Gare 26
8. LA COMMANDE PUBLIQUE 28
8.1. L'organisation et le suivi des achats publics 28
8.2. Le suivi du délai global de paiement (DGP) 28
GLOSSAIRE DES SIGLES 30

SYNTHÈSE

Comptant une population de 31 292 habitants et une densité de 7 200 habitants au km², Houilles est la neuvième commune du département des Yvelines. D'une superficie totale de 441 hectares, elle est presque entièrement urbanisée, à l'exception d'une quinzaine d'hectares (ha).

Depuis 2006, Houilles est membre de la communauté de communes de la Boucle de la Seine (CCBS), composée de sept communes de l'ouest francilien, regroupant un peu plus de 172 000 habitants au 1er janvier 2014. Au plan démographique, Houilles est la deuxième commune de la communauté de communes de la boucle de la Seine (CCBS), après Sartrouville (52 084 habitants).

La commune de Houilles est confrontée depuis plusieurs années à une situation délicate liée à la gestion de deux opérations très anciennes d'aménagement (zones d'aménagement concerté (Zac) du Quartier de l'Église et du Quartier de la Gare. Si ces deux opérations, lancées en 1990, ont subi les aléas de la conjoncture immobilière, l'achèvement de la seconde opération est entravé par la mise en liquidation judiciaire de la société d'aménagement du Quartier de la Gare (Sogar).

Au-delà de ces difficultés, la situation financière de la commune est saine. Elle s'appuie sur une progression mesurée des charges de personnel, une baisse sensible des charges financières et une croissance notable de la capacité d'autofinancement. Ces évolutions maîtrisées permettent d'assurer le financement des dépenses d'équipement tout en limitant le recours à l'emprunt.

En matière de regroupement intercommunal, la commune de Houilles n'a pas tiré toutes les conséquences de son entrée dans la CCBS au 1er janvier 2006, notamment en ce qui concerne le transfert de compétence relatif à la bibliothèque *Jules Verne*. Dans la mesure où ce transfert est exclusif, tous les moyens liés à cette compétence transférée, y compris en termes de ressources humaines, doivent être transférés à la communauté de communes.

En définitive, la commune, dont la situation financière est saine et dont la gestion est prudente, dispose des marges de manœuvre suffisantes pour mener à terme les projets d'équipement qu'elle entend conduire, malgré un contexte général contraint sur le plan budgétaire et financier.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1.

La chambre recommande de réaliser un guide des procédures déclinant en prescriptions concrètes les normes législatives et réglementaires ..... **p. 13**

Recommandation n° 2.

La chambre recommande la passation d'une convention de partenariat avec le comptable public afin de sécuriser les procédures et la gestion patrimoniale ..... **p. 14**

Recommandation n° 3.

La chambre recommande à la commune, en coordination avec la CCBS, de transférer les personnels affectés à la mise en œuvre des compétences devenues communautaires ..... **p. 23**

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE

L'examen de gestion de la commune de Houilles a été ouvert par lettre du président du 27 janvier 2011, adressée à M. Alexandre Joly, maire de la commune. Il a porté sur les exercices 2006 et suivants.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF) a eu lieu le 6 décembre 2012. La chambre a formulé des observations provisoires, dans sa séance du 28 février 2013, qui ont été notifiées au maire de la commune, le 7 novembre 2013. Des extraits concernant la CCBS ont été adressés ce même jour à son président, M. Christian Murez, qui n'a pas formulé de réponse.

Le maire de Houilles a communiqué sa réponse à la chambre le 7 janvier 2014. Par ailleurs, en application de l'article L. 243-6 du CJF, il a sollicité une audition qui a eu lieu le 6 février 2014.

Dans sa séance du 13 février 2014, la chambre a arrêté les observations définitives qui suivent.

2. RAPPELS SUR LE PRÉCÉDENT CONTRÔLE

La commune avait fait l'objet d'un examen de gestion de la part de la chambre au titre des exercices 2000 à 2003[1].

Les observations concernaient les créances devenues irrécouvrables, l'imputation des produits de cession d'immobilisations, la commande publique, les relations de la commune avec les associations et deux opérations d'aménagement (Zac du Quartier de l'Église et Zac du Quartier de la Gare). Le suivi de ces recommandations a été effectué dans le cadre de la présente instruction.

3. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située à 10 kilomètres au nord-ouest de Paris, la commune compte actuellement une population de 31 292 habitants. Son territoire s'étend sur une superficie de 441 ha, dont 15 ha d'espaces verts, ce qui en fait une commune urbanisée en quasi-totalité. Limitrophe de la commune de Sartrouville au nord-ouest, de Bezons à l'est, de Carrières-sur-Seine au sud-ouest, elle est desservie par la route départementale D 308 qui relie Houilles à Saint-Germain-en-Laye, par les lignes ferroviaires de Paris-Saint-Lazare et le RER A.

[1] Rapport d'observations définitives (Rod) adressé à l'ordonnateur le 12 avril 2006.

Depuis le 1er janvier 2006, la commune est membre de la CCBS, composée de sept communes de l'ouest francilien et qui regroupait au 1er janvier 2014, 172 809 habitants. Par le nombre de ses habitants, Houilles est la deuxième commune de la CCBS après Sartrouville (52 100 habitants).

La commune est administrée depuis avril 1995 par M. Joly, par ailleurs vice-président du conseil général des Yvelines, en sa qualité de conseiller général du canton de Houilles/Carrières-sur-Seine et, depuis 2006, quatrième vice-président de la CCBS, chargé de la voirie, de la circulation et des transports.

4. LA FIABILITÉ DES COMPTES

La fiabilité des comptes a été examinée afin de s'assurer que ces derniers donnent une image complète et fidèle de la situation financière. Au titre du présent contrôle, la chambre a vérifié les cessions d'immobilisations (4.1), l'évolution des créances à court terme (4.2) et le rattachement des charges à l'exercice (4.3).

4.1. Les cessions d'immobilisations

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé des anomalies d'écritures en matière de cessions d'immobilisations, et elle avait rappelé que cette situation était préjudiciable à la fiabilité des résultats de la section de fonctionnement. Le présent contrôle a permis de vérifier que la transcription comptable des cessions était désormais conforme aux prescriptions règlementaires.

4.2. L'évolution des créances à court terme

La chambre avait pris acte de la volonté du maire de renforcer la coopération avec la trésorerie de Sartrouville, afin de mieux suivre les créances anciennes. Le présent examen a permis de constater la mise en œuvre désormais efficiente de l'action en recouvrement.

4.3. Le rattachement des charges à l'exercice

Le rattachement des charges à l'exercice est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants. Les vérifications effectuées ont montré que la concordance entre le solde annuel du compte 408 et le montant des charges rattachées (comptes 60, 61 et 62) était effective et que la part des rattachements dans les dépenses de fonctionnement demeurait en deçà du seuil, communément fixé à 5 %, de ces dernières.

5. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

L'analyse financière a pour objet d'apprécier les marges de manœuvre dont dispose la collectivité. En l'occurrence, elle est fondée sur les données du compte administratif et du compte de gestion, les fiches éditées par la direction générale des finances publiques (DGFiP), en ce qui concerne les comparaisons établies par strate démographique (communes de 20 000 à 50 000 habitants), et les documents fiscaux (fiches 1259). Les données comparatives prennent en compte l'adhésion de la commune, à compter du 1er janvier 2006, à la CCBS, groupement à fiscalité propre (taxe professionnelle unique (TPU).

5.1. La capacité d'autofinancement

5.1.1. Les recettes réelles de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement (RRF) sont passées d'un montant de 34 460 000 €, en 2006, à 38 776 000 € en 2011, soit une augmentation de près de 12,5 %. Ramenées en euros par habitant, elles ont été légèrement inférieures à celles de la moyenne des communes de la strate, au cours de la période 2006-2010 (1 212 € contre 1 310 €). Elles sont constituées principalement par les impôts et les taxes (47,7 % en moyenne) et les dotations et participations versées (30,9 % en moyenne).

Les produits du domaine et des services ont affiché un montant moyen de 3 864 000 € (10,2 % en moyenne) et ont enregistré une progression de 14,8 %.

Tableau n° 1 - Impôts et taxes, dotations et participations

(en milliers d'euros)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2006	Moyenne
Impôts et taxes								
dont c/7311 Contributions directes	12 455	12 785	13 090	13 518	13 841	14 294	*14,8 %*	*13 331*
dont c/7321 Attribution de compensation	3 550	3 550	3 536	3 536	3 536	2 991	*-15,7 %*	*3 450*
dont c/7322 Dotation de solidarité communale	348	402	536	538	726	268	*-23,0 %*	*470*
dont c/7331 Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	189	0	0	0	0	0	*-100,0 %*	*32*
dont c/7336 à 82 Autres droits et taxes	2 910	2 993	2 841	2 587	3 175	6 710	*130,6 %*	*3 536*
1. Total des impôts et des taxes (1)	**19 262**	**19 730**	**20 003**	**20 179**	**21 278**	**24 263**	***26, %***	***20 786***
En % du total des RRF	***55,9 %***	***51,2 %***	***51,4 %***	***54,0 %***	***56,1 %***	***62,6 %***	***11,9 %***	***55,2 %***
Dotations et participations								
dont c/7411 Dotation forfaitaire	6 444	6 254	6 591	6 690	6 644	6 551	*1,7 %*	*6 529*
dont c/74123 et 27 Dotation de solidarité urbaine et péréquation	135	198	877	907	437	209	*54,8 %*	*461*
dont c/743 à 746 Dotations diverses	35	1 152	1 047	706	196	197	*462,9 %*	*556*
dont c/747 Subventions de l'État et des collectivités territoriales	2 314	1 619	1 954	1 530	1 714	2 385	*3,1 %*	*1 919*
dont c/748 Subventions et participations et compensation fiscale	1 682	1 532	2 353	2 389	2 446	2 538	*50,9 %*	*2 157*
2. Total des dotations et participations (2)	**10 610**	**10 755**	**12 822**	**12 222**	**11 437**	**11 880**	***12,0 %***	***11 621***
En % du total des RRF	***30,8 %***	***27,9 %***	***32,9 %***	***32,7 %***	***30,1 %***	***30,6 %***	***-0,5 %***	***30,9 %***
3. Total (3) = (1+2)	**29 872**	**30 485**	**32 825**	**32 401**	**32 715**	**36 143**	***21,0 %***	***32 407***
Recettes réelles de fonctionnement	34 460	38 513	38 928	37 362	37 956	38 776	*12,5 %*	*37 666*
5. Total 3 dans RRF	**86,7 %**	**79,2 %**	**84,3 %**	**86,7 %**	**86,2 %**	**93,2 %**	***7,5 %***	***86,0 %***

Source: comptes administratifs

5.1.1.1. Les recettes fiscales

Les recettes fiscales moyennes, afférentes à la période 2006-2011, provenaient principalement de quatre postes : le produit des contributions directes, les reversements fiscaux versés par la CCBS (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire (DSC), le produit de la taxe additionnelle sur les droits de mutation et les compensations et péréquations fiscales.

Après cinq années de stabilité (3 541 000 € en moyenne de 2006 à 2010), les reversements de fiscalité de la CCBS se sont infléchis en 2011. L'attribution de compensation a diminué de 545 000 €, en raison notamment du transfert à la CCBS de la bibliothèque *Jules Verne*, à compter du 1er janvier 2011.

La dotation de solidarité communautaire, en progression très sensible durant la période 2006-2010 (+ 108,6 %), a diminué en 2011 de 458 000 € (- 63 %). Cette baisse a résulté de la réfaction décidée par la CCBS lorsqu'une commune membre accueille un équipement défini d'intérêt communautaire, ce qui a été le cas avec la réalisation de la piscine intercommunale sur le territoire de la commune.

5.1.1.2. Les marges de manœuvre fiscale

Bien que le potentiel fiscal de la commune ait connu une amélioration, à partir de 2009, il s'est situé nettement en deçà de la moyenne de la strate (639 €/hab. contre 834 €/hab.) en 2010.

Pour autant, le produit des contributions directes a augmenté de 15,8 % entre 2006 et 2010. Cette progression a été exclusivement imputable à un effet base, dans la mesure où la municipalité n'a pas relevé, depuis 2004, les taux de la taxe d'habitation (14,30 %), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (19,34 %), et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (114,61 %), conformément à sa volonté de ne pas considérer les taux comme une variable d'ajustement budgétaire[2].

5.1.1.3. Le produit des dotations et participations

La dotation globale de fonctionnement (DGF), les subventions et participations diverses et les compensations fiscales versées par l'État ont atteint, au cours de la période 2006-2011, une moyenne d'environ 31 % des RRF. Leur progression, de 2006 à 2009, s'est établie à 21 %, mais elles se sont infléchies à partir de 2010, compte tenu du gel des dotations d'État décidé par le législateur.

L'année 2009, durant laquelle la commune de Houilles a perçu 513 142 € (contre 1 026 284 € en 2008) au titre du fonds de solidarité de la région Île-de-France (Fsrif), a été la dernière année d'éligibilité à ce dispositif.

[2] Procès-verbal du débat d'orientation budgétaire de l'exercice 2010.

5.1.2. Les charges réelles de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement ont affiché une grande stabilité au cours de la période 2006-2011. Leur progression a été de moitié inférieure à celle des recettes (+ 6,3 % contre 12,5 %). Rapportées au nombre d'habitants, elles se sont inscrites en-deçà de la moyenne de la strate (en 2010 : 1 016 €, contre 1 216 €). Leur niveau moyen, inférieur de 19,7 % à cette dernière, a résulté pour une large part de la politique volontariste de réduction des charges menée par la municipalité au cours de la période examinée.

Au sein des charges, deux postes ont progressé, celui des autres charges de gestion courante (+ 31,8 % entre 2006 et 2011) et, dans une moindre mesure, celui des charges à caractère général qui, après une légère baisse en 2009 (- 1,4 %), est reparti à la hausse en 2010 (+ 6,6 %) et en 2011 (+ 3 %). Ces évolutions sont imputables, pour une large part, à la rigidité à la baisse, communément observée, de certains postes de dépenses (achats de fournitures, contrats de maintenance).

Les charges de personnel ont affiché pour leur part un volume moyen de 19 M€ entre 2006 et 2011. Leur croissance est restée très mesurée au cours de la période (+ 2,9 %), compte tenu des effets mécaniques induits par le glissement vieillesse-technicité (GVT) et des mesures catégorielles (revalorisation, bonification indemnitaire).

Cette stabilité des dépenses de personnel au sein des dépenses de fonctionnement a résulté de la baisse régulière des effectifs, constatée depuis 2008 (523 agents en 2008 et 491 agents en 2011) et de la progression relative des autres postes de charges. Si leur part dans le total des dépenses réelles de fonctionnement s'est établie à un niveau moyen sensiblement supérieur à celui de la strate (59,7 % contre 52,6 %), leur montant moyen par habitant s'est situé, en revanche, légèrement en deçà de la moyenne au cours de la période (625 €/hab. contre 660 €/hab.).

Les dépenses d'intervention ont progressé de 31,8 % entre 2006 et 2011, en raison de l'augmentation des subventions allouées respectivement à la caisse des écoles (+ 44,4 %) et au centre communal d'action sociale (CCAS) vers le lequel la ville a transféré, en 2011, son service d'aides à domicile. La progression des subventions allouées aux associations de droit privé, également observée, est restée mesurée (+ 10,2 % entre 2009 et 2011).

Les charges financières ont enregistré une diminution particulièrement sensible (- 71 %), passant de 822 000 € en 2007, à 237 000 € en 2011. Leur montant moyen par habitant est ainsi très en deçà de celui de la strate, avec 15,8 €, contre 41,7 €. Cette évolution a illustré la démarche de maîtrise de la dette conduite par la commune.

5.1.3. La capacité d'autofinancement

Le résultat de fonctionnement a sensiblement augmenté au cours de la période examinée (+ 48 %), notamment du fait de la baisse notable des frais financiers (- 68,4 %) et de la croissance des produits exceptionnels (+ 307 %), dont la plus large part a résulté de cessions d'immobilisations (3 M€[3] en 2007, 0,81 M€ en 2008, 0,74 M€ en 2011).

[3] M€ : millions d'euros.

La capacité d'autofinancement (Caf) brute, qui a affiché un niveau moyen de 6,2 M € au cours de la période 2006-2011, compte tenu des résultats de fonctionnement, a permis à la collectivité de couvrir très largement l'amortissement de sa dette, notamment entre 2008 à 2011.

Compte tenu de ces évolutions, la Caf nette[4], négative en 2006 (- 1,78 M€) et en 2007 (- 0,8 M€), est devenue fortement positive en 2008 (1,28 M€), en 2009 (5,41 M), 2010 (5,43 M€) et en 2011 (5,7 M€).

5.2. L'investissement

Les emplois d'investissement (hors remboursement de la dette), composés des seules opérations d'équipement, ont représenté un montant moyen de 8 M€ au cours de la période 2006-2011, même si leur profil a été contrasté selon les exercices, en raison de la programmation et de l'avancement des opérations.

Cet important effort d'équipement a concerné notamment les équipements sportifs (4,17 M€ en 2010, 2,67 M€ en 2011) et, dans une moindre mesure, les établissements culturels (0,73 M€ en 2010, 1,66 M€ en 2011).

Bien que la commune de Houilles ne soit pas dépourvue en matière d'équipements publics, elle a poursuivi une politique destinée à renforcer l'offre de services aux usagers. Pas moins de six opérations d'équipement structurantes, d'un montant unitaire compris entre 2 M€ et 3,34 M€, ont été réalisées dans le cadre du plan prévisionnel d'investissement (PPI) 2006-2010 (réhabilitation et adaptation des équipements existants, restructuration des équipements scolaires et de la petite enfance, acquisitions de terrains et de bâtiments). Leur coût prévisionnel total TTC a été estimé à 23,5 M€, soit un peu plus de la moitié des dépenses d'équipement totales de la collectivité.

Dans ces conditions, alors que les dépenses d'équipement par habitant étaient inférieures à la moyenne de la strate, la situation s'est inversée à partir de 2010 et, en 2011, la commune a dépassé cette moyenne (397 €, contre 327 €).

5.2.1. Les projets d'équipements relatifs à la période 2011-2014

La réalisation de huit opérations d'équipements structurants a été définie au titre de la période 2011-2014, pour un coût prévisionnel de 24 M€. Parmi ces opérations, trois dépendaient de la compétence communale : le conservatoire de musique et de danse (superficie de 1 255 m², l'aménagement de la Zac de l'Église (logements sociaux, place d'agrément) et la construction d'un centre technique municipal. Un projet, celui de la construction de la piscine intercommunale, relevait de la CCBS, en partenariat étroit, cependant, avec la commune.

Le 10 février 2010, le conseil communautaire a approuvé le programme de cette opération et a lancé un concours d'architecture et d'ingénierie, sur le fondement des articles 38 et 70 du code des marchés publics. À la même date, la CCBS, maître d'ouvrage de l'opération, a signé une convention de mise à disposition des services de la commune de Houilles pour la construction de la piscine intercommunale, sise rue du président Kennedy, et pour l'aménagement des abords immédiats de cet équipement.

[4] Autofinancement disponible après amortissement du capital de la dette.

Cette convention a confié à la commune une mission portant sur les éléments suivants : préparation et définition des conditions administratives et techniques, préparation du choix des maîtres d'œuvre, gestion des marchés de maîtrise d'œuvre, gestion des autres prestataires d'études, préparation du choix et gestion des entrepreneurs et fournisseurs, réception des travaux. La convention a prévu qu'à la réception des travaux, la CCBS deviendrait responsable de la garde et de l'entretien de l'ouvrage.

D'une manière générale, les données budgétaires et financières relatives à la commune attestent de la capacité de la municipalité à engager des programmes d'équipement importants et à anticiper l'émergence de charges de fonctionnement inhérentes aux équipements nouveaux.

Cette caractéristique a notamment permis à la collectivité de recueillir un avis favorable de la direction départementale des finances publiques (DDFiP) des Yvelines, le 11 mai 2011, en vue de l'obtention de subventions du conseil régional d'Île-de-France pour la réalisation de cinq projets d'équipement représentant un coût total de 6 342 388 € TTC (mise en sécurité de l'église *Saint-Nicolas*, agrandissement de l'école maternelle *Léon Frapié*, construction du centre technique municipal, réhabilitation de la toiture de la direction des sports, de la jeunesse et de l'enseignement, de l'enfance (DISJEE), aménagement de locaux pour le transfert du service DISJE).

5.3. L'endettement

Selon les données mentionnées à l'état de la dette annexé au compte administratif, l'encours de la dette communale s'établissait à 8,2 M€ au 31 décembre 2011. Il a diminué de 43 % entre 2006 et 2011.

La collectivité n'a pas recouru à l'emprunt au cours de la période 2009-2011, le montant de son financement propre disponible ayant permis de couvrir la plus grand partie des dépenses d'équipement. Grâce à cette baisse significative de l'encours de la dette (- 6,2 M€ sur une période de cinq exercices), la collectivité s'est située très en deçà de la moyenne de la strate au cours de la période 2006-2010 (333 €/hab. contre 1 050 €/hab.).

L'annuité de la dette a sensiblement diminué, sous les effets conjugués de la baisse de l'amortissement et du versement des intérêts. L'évolution est très significative puisque, rapportée au nombre d'habitants, l'annuité est passée de 247 € en 2006, à 39 € en 2011 (contre 140 € au niveau de la strate).

Compte tenu de l'évolution de la Caf brute et de l'encours de la dette, le ratio de désendettement de la collectivité a été ramené de 3 ans en 2006 à 15 mois en 2011, ce qui caractérise une situation financière structurellement équilibrée.

La composition de l'endettement de la commune ne présente, au demeurant, aucun risque à moyen et long terme pour ses finances. Les emprunts contractés à taux fixe représentent 54,7 % de l'encours.

En juin 2011, la collectivité a anticipé le possible défaut de liquidité qui a affecté l'ensemble des collectivités territoriales, en concluant avec des établissements bancaires deux conventions de tirage pour des montants respectifs de 4 M€ et 2 M€.

6. LA GESTION DE LA COMMUNE

6.1. L'organisation interne

La collectivité n'a pas élaboré de guide des procédures ni de règlement intérieur financier et budgétaire se déclinant en prescriptions. En revanche, la direction générale des services (DGS) a produit des notes spécifiques à l'attention des différents services. Des comités de direction, réunissant de manière périodique les responsables de services, ont pour objet d'harmoniser la gestion interne.

Au plan budgétaire, des lettres de cadrage sont adressées aux services au cours des mois de la période juin-juillet de chaque exercice. Elles détaillent, sous une forme didactique, la procédure à suivre en matière de dépenses et de recettes de fonctionnement, d'investissement, et préconisent aux services d'optimiser la gestion des différents postes de dépenses.

Au plan juridique, les contentieux sont gérés en fonction de leur technicité, de leur spécificité et de leurs éventuelles conséquences financières pour le budget communal. En règle générale, ils sont suivis par la direction concernée (urbanisme, ressources humaines).

Lorsque le niveau de complexité est avéré, les dossiers sont confiés à des cabinets d'avocats spécialisés. La DGS dispose néanmoins d'un référent juridique, depuis septembre 2007, qui est chargé d'exercer une mission transversale de sécurisation des actes administratifs de la collectivité (conseils aux élus et aux services sur la base d'une expertise juridique, rédaction et analyse de contrats complexes, gestion des contentieux en lien avec les services concernés).

Par ailleurs, la collectivité dispose d'une direction des systèmes d'information, unité de soutien logistique composée d'un directeur et de sept agents, qui assure la conduite des projets informatiques : développement et maintenance du réseau informatique dont l'intranet de la commune, gestion des matériels informatiques et des logiciels métiers et bureautique, dématérialisation des actes administratifs.

Cette organisation reflète la volonté de la collectivité de sécuriser ses procédures. Pour autant, elle trouverait avantage à les formaliser dans un guide destiné aux services.

Recommandation n° 1.

La chambre recommande de réaliser un guide des procédures, à partir des notes de la direction générale des services, déclinant en prescriptions concrètes les normes législatives et réglementaires.

6.2. La qualité des documents produits par la commune

La collectivité élabore de manière systématique les documents garants de la transparence de ses activités : état d'inventaire patrimonial, comptes rendus des débats d'orientation budgétaire et annexes du compte administratif. Elle est destinataire, par ailleurs, d'informations en provenance de tiers, comme les rapports d'activité des syndicats intercommunaux et des délégataires de service public.

6.2.1. Les états d'inventaire patrimonial

Conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, la collectivité produit régulièrement le tableau des acquisitions et cessions immobilières de l'exercice, à l'appui du budget principal et de budget annexe de l'assainissement.

Compte tenu des éléments examinés et des documents transmis par la direction de l'urbanisme, la chambre prend acte de l'importante démarche d'inventaire réalisée par le service de l'urbanisme de la collectivité, notamment à partir du système d'information géographique (SIG) qui lui a permis de se doter d'un outil exhaustif et opérationnel.

6.3. Les relations de la commune avec le comptable public

La commune de Houilles n'a pas signé de convention de partenariat avec la trésorerie principale durant la période examinée. Les contacts avec le comptable se sont établis de manière informelle, ou sous une forme plus formelle, à l'occasion des réunions de la commission d'appel d'offres, ou bien lorsque des dossiers l'ont exigé (réorganisation et modernisation du secteur des régies municipales dans l'optique du passage à la norme SEPA, par exemple).

Certains constats ont toutefois permis de relever des insuffisances. L'examen de l'opération d'aménagement du Quartier de la Gare a ainsi fait apparaître des échanges d'informations incomplets, soit en matière d'identification de certains équipements publics (vente de terrains et de biens immobiliers à la Sogar), soit en matière de détermination des créances de la ville et de leur affectation au bilan.

Le bon accomplissement de la mission du comptable implique des échanges réguliers et réciproques avec les services de la collectivité. La production de l'état d'actif retraçant fidèlement le patrimoine communal est ainsi conditionnée par l'élaboration en amont, par les services municipaux, d'inventaires patrimoniaux exhaustifs et fiables, permettant de sécuriser la gestion patrimoniale de la ville.

À cet égard, la chambre recommande à la collectivité de conclure une convention de partenariat le comptable public.

Recommandation n° 2.

La chambre recommande la passation d'une convention de partenariat avec le comptable public afin de sécuriser les procédures et la gestion patrimoniale.

6.3.1. Les débats d'orientation budgétaire (Dob)

Les débats d'orientation budgétaire, entre 2006 à 2012, ont été organisés dans des délais s'échelonnant entre 21 jours et 1 mois et demi avant l'adoption du budget primitif. Cette pratique permet d'accorder aux membres de l'assemblée délibérante un délai de réflexion suffisant, en ce qui concerne les orientations budgétaires et financières définies pour la collectivité.

6.3.2. Les rapports produits par les EPCI

La commune est destinataire des rapports produits par les EPCI dont elle est membre, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT. Ces rapports comportent effectivement les comptes retraçant les opérations afférentes à l'exécution des délégations de service public, l'analyse de la qualité du service et sont assortis d'annexes permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

6.4. La gestion des ressources humaines

En septembre 2012, la direction des ressources humaines était administrée par un directeur, assisté d'un adjoint et de 11 agents. Elle était organisée en 5 pôles : action sociale/instances paritaires (2 agents), études statutaires (1 agent), pôle carrière (3 agents), paie/budget (2 agents), pôle emploi/compétences (3 agents).

6.4.1. Les effectifs de la collectivité

Au cours de la période 2006-2011, l'effectif total moyen de la collectivité s'est établi à 512 agents, répartis à raison de 433 agents titulaires et stagiaires (en moyenne 84,6 % du total) et de 79 agents non-titulaires (en moyenne 15,4 % du total). Il s'est infléchi légèrement entre 2009 et 2011 (- 6 %).

Le nombre moyen des emplois occupés par des agents non-titulaires s'est accru sensiblement de 2007 à 2011 (+ 19,8 %), l'effectif étant porté de 71 à 85. Cette évolution a pu découler, en partie, du choix de la commune de ne pas externaliser certaines catégories de prestations, telles les prestations de ménage.

Les effectifs d'agents titulaires (- 9,2 %) ont en revanche diminué au cours de la période examinée. Outre le non remplacement de tous les agents accédant à la retraite, la réduction du nombre d'agents a également résulté du transfert, en janvier 2011, des agents du service des aides à domicile de la ville vers le centre communal d'action sociale (CCAS).

6.4.2. Le recrutement du personnel

La rotation de certains agents d'encadrement a été relativement forte au cours de la période sous revue. Une telle situation est toujours susceptible de revêtir un caractère préjudiciable pour l'activité d'une collectivité, dans la mesure où une gouvernance efficiente des services exige une certaine permanence desdits agents.

Le maire a indiqué qu'il convenait à cet égard de prendre en compte les spécificités de l'Île-de-France, où les mutations de cadres ont une fréquence plus élevée, et la promotion interne, certains cadres ayant accédé à de plus grandes responsabilités.

6.4.2.1. Les postes occupés par des agents non-titulaires

L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale dispose que « les emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que ceux applicables aux agents de l'État ».

Par ailleurs, l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État précise les cas dans lesquels ces emplois peuvent être pourvus, par dérogation à l'article 3 précité : « lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes et, pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ».

Les agents ainsi recrutés sont engagés sur des contrats à durée déterminée, d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables, par reconduction expresse, mais la durée des contrats successifs ne peut excéder six ans. Si, à l'issue de la période maximale de six ans mentionnée à l'alinéa précédent, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

Certains des postes attribués à des contractuels par la commune de Houilles ne paraissaient pas présenter un caractère spécifique faisant obstacle à la désignation de titulaires. Cela a été le cas pour les postes de directeur des ressources humaines, de l'urbanisme et de responsable de la bibliothèque.

Depuis lors, la commune a conclu un contrat à durée indéterminée avec le directeur de l'urbanisme et les postes de directeur de la bibliothèque et de directeur des ressources humaines ont été confiés à des agents titulaires.

6.4.3. Le régime indemnitaire des agents de la commune

Le régime indemnitaire applicable aux agents de la commune est encadré par un ensemble de délibérations définissant le régime propre à chacune des filières de personnel. Les primes et indemnités prévues par ces délibérations sont versées à l'ensemble des personnels (titulaires, stagiaires, non-titulaires et contractuels). Le taux individuel applicable est modulable, d'une part, selon la nature des responsabilités et des contraintes de l'emploi, d'autre part, en fonction de la manière de servir de l'agent, appréciée au regard du système d'évaluation du personnel communal mis en place.

L'examen d'un échantillon de bulletins de paie concernant des agents relevant des diverses filières d'emplois de la collectivité n'a pas révélé d'anomalies, à l'exception d'une indemnité dite « de chaussures et de petit équipement. Instituée par une délibération du 23 avril 1976 au bénéfice de certains agents communaux, cette indemnité est attribuée sous forme d'un versement unique, au mois de janvier de chaque exercice. À titre indicatif, au 1er janvier 2009, elle concernait 384 agents, toutes filières et statuts confondus, pour un montant total de 21 538 €.

Selon les dispositions réglementaires[5], elle constitue un élément de rémunération lié à une sujétion particulière. Elle est « allouée aux agents dont les fonctions entraînent une usure anormalement rapide des chaussures ou des vêtements de travail, sans que ceux-ci soient fournis par la collectivité ». Son octroi aux fonctionnaires territoriaux est admis, sous réserve de l'appréciation du juge, en dehors de tout principe d'équivalence avec les corps de la fonction publique d'État.

L'octroi de cet avantage nécessite une délibération de l'organe délibérant qui désigne les bénéficiaires, parmi lesquels peuvent figurer les fonctionnaires titulaires et stagiaires, ainsi que les agents non-titulaires. Or, la délibération du 23 avril 1976 précitée ne recensait pas les bénéficiaires.

Nonobstant la modicité des versements individuels afférents à cette indemnité, l'examen effectué a permis de constater qu'un grand nombre de bénéficiaires ne satisfaisait pas aux critères d'attribution. Sans contester cet état de fait, le maire a indiqué qu'une modification de ce dispositif indemnitaire risquait d'être perçue par le personnel bénéficiaire comme une remise en cause d'avantages acquis.

6.4.4. Les avantages en nature ou accessoires

6.4.4.1. Les logements de fonction

Au cours de la période 2006-2011, la commune a mis à disposition de ses agents, par une délibération du 14 octobre 2005, 18 logements de fonction dont 15 au titre de la nécessité absolue de service (un logement au directeur général des services et 14 logements aux gardiens). Ces concessions de logement ont été consenties conformément au principe de gratuité pour le logement nu comme pour les charges locatives (eau, électricité, téléphone), en application des dispositions réglementaires. L'avantage en nature inhérent aux logements concédés a été pris en compte dans la liquidation du traitement respectif de chaque agent bénéficiaire.

Trois concessions de logement ont été consenties au titre de l'utilité de service, respectivement au directeur des services techniques et à deux directrices de crèches. Deux arrêtés individuels d'attribution ont retenu l'attention de la chambre. Le premier prévoit que « les charges seront payées par l'occupant, en fonction de ses consommations réelles », sans définir celles-ci avec précision. Le second arrêté ne mentionne pas le paiement de charges locatives par l'occupant.

La chambre prend acte de la démarche de régularisation entreprise par la collectivité, sur ce point, sur le fondement du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 relatif à la réforme du régime des concessions de logement.

6.4.4.2. Les véhicules de fonction

La commune de Houilles dispose d'un parc municipal de véhicules destinés à répondre aux besoins de déplacement de ses agents. L'organe délibérant fixe la liste des fonctions et missions ouvrant droit à l'attribution d'un véhicule de service avec autorisation de remisage à domicile.

[5] Décrets n° 60-1302 du 5 décembre 1960 modifié et n° 74-720 du 15 août 1974, arrêté ministériel du 31 décembre 1999.

L'utilisation des véhicules est régie par le règlement validé par le bureau municipal le 15 mars 2005. Ce document définit de manière stricte les conditions d'utilisation des véhicules ainsi que les responsabilités qui incombent aux utilisateurs (sécurité, amendes, entretien préventif, sinistres et réparations).

Les décisions d'attribution individuelle de véhicules aux agents municipaux et aux élus, la liste nominative des véhicules attribués au cours de la période, ainsi que les déclarations annuelles des données sociales adressées aux services fiscaux, relatifs à la période 2005 à 2010, n'appellent pas de remarque particulière.

6.4.4.3. La déclaration des avantages en nature alloués au personnel

Les formulaires de déclaration annuelle des données sociales (DADS) relatifs aux exercices 2005 à 2010, ainsi que les bulletins de traitement correspondants, ont montré la concordance entre les avantages perçus par les agents et les montants déclarés.

6.4.5. La formation des agents de la collectivité

La commune élabore des plans de formation biannuels, associés à une charte de la formation, qui a pour objet de préciser les finalités et de fixer les principes soutenant la promotion et l'élaboration de la formation des fonctionnaires territoriaux. Un règlement relatif à la formation professionnelle a été établi, conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1984.

Depuis le 21 février 2008, la collectivité fait bénéficier ses agents des dispositions relatives au droit individuel à la formation (Dif), institué par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007. Elle est ainsi en mesure de prendre en compte des actions « hors plan de formation » (besoins émergents, nouvel agent, mission imprévue) dans la limite des autorisations budgétaires (environ 2 % des crédits annuels).

Les actions de formation visent à accompagner les agents en matière d'adaptation des missions et d'organisation du travail, en fonction de l'emploi occupé et en termes d'évolution de carrière, comme en termes de développement personnel. Elles sont principalement dispensées à l'extérieur de la collectivité, soit par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), soit par des organismes privés.

Le budget formation de la collectivité, hors formation du CNFPT, s'est accru de 45 % entre 2006 et 2011. Son montant annuel, correspondant à des versements aux organismes de formation et à des frais de colloques et séminaires, est passé de 62 000 €, en 2006, à 90 000 € en 2011.

6.5. Les relations de la commune avec la CCBS

Depuis le 1er janvier 2006, la commune est membre de la CCBS, dont le siège est situé à Chatou (Yvelines). Cet EPCI, composé de six autres communes, regroupe une population totale d'environ 172 100 habitants sur un territoire d'une superficie de 3 900 hectares. Comme indiqué supra, Houilles est la deuxième commune de la CCBS, derrière Sartrouville.

La CCBS exerce quatre compétences principales : aménagement de l'espace (schéma directeur de la boucle de Montesson, Scot, Zac communautaires, aire d'accueil des gens du voyage) ; actions de développement économique (coordination des politiques de l'emploi, logement, voirie d'intérêt communautaire, plan local de développement urbain (PLDU) ; environnement, (dont collecte et traitement des ordures ménagères ; transports en commun et construction, aménagement, entretien et gestion des équipements publics d'intérêt communautaire (Bibliothèque *Jules Verne* et piscine).

6.5.1. Les conséquences budgétaires et financières de l'appartenance de la commune à la CCBS

Au titre de son appartenance à la CCBS, la commune perçoit une attribution de compensation (AC) et une dotation de solidarité communautaire (DSC)[6].

L'AC n'a pratiquement pas progressé de 2006 à 2010, compte tenu de la faiblesse des flux financiers inhérents aux transferts réalisés durant cette période. Elle est passée, en effet, d'un montant de 3,55 M€ à 3,53 M€. En 2011, elle a diminué de 15,4 %, à 2,99 M€, en raison du transfert de la bibliothèque *Jules Verne*.

La DSC, facultative, a été instituée par une délibération du conseil communautaire en date du 12 décembre 2005. La part attribuée à Houilles a progressé de 2006 à 2010, passant de 0,35 M€ à 0,72 M€. En 2011, son montant a été ramené à 0,46 M€, soit une réfaction notable (- 63 %), compte tenu d'une modification de la clé de répartition de la dotation décidée par le conseil communautaire.

6.5.2. Les transferts de compétence de la commune de Houilles vers la CCBS

La commission d'évaluation des charges transférées (CLECT), chargée d'évaluer les transferts de compétences des communes vers l'EPCI, a été créée par délibération du conseil communautaire du 29 juin 2005. Houilles y dispose de deux représentants (un titulaire et un suppléant).

6.5.2.1. Le transfert de la compétence ordures ménagères

Depuis 2006, la CCBS exerce la compétence environnement, qui recouvre, entres autres, la collecte et le traitement des déchets ménagers. Plus précisément, elle coordonne la collecte, le traitement étant assuré par le syndicat intercommunal de traitement des résidus urbains (Sitru).

Pour une très large part, les dépenses engagées par certaines communes (Carrières-sur-Seine, Chatou, Croissy-sur-Seine, Le Vésinet), se rapportaient à des frais de personnel (ingénieurs, contrôleurs de travaux, agents de collecte, techniciens des services environnement, secrétaires) et à des frais de gestion. Dans certains cas (Houilles, Montesson et Sartrouville), elles concernaient également les interventions des services techniques (nettoyage des bacs, stockage, parc auto).

[6] Article 1609 nonies C VI du code général des impôts.

La commune de Houilles et la CCBS ont adopté le principe d'une mise à disposition de l'EPCI du service d'ordures ménagères, en charge de la collecte, par une convention du 11 septembre 2009, avec date d'effet au 1er janvier 2009. Cette convention a déterminé le coût du transfert de service sur la base des éléments suivants : dépenses de personnel de 56 700 € (un ingénieur à temps plein, un emploi jeune à 50 %), et diverses interventions portant le montant total à 59 000 €[7]. Les agents affectés à plein temps auprès de la CCBS ont été mis à disposition de celle-ci dans un premier temps, puis transférés.

6.5.2.2. Le transfert de certaines voiries communales

Aux termes de ses statuts, la CCBS est compétente en matière de création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire. Cette compétence est limitée à la chaussée des voies et ne comprend pas le nettoiement, le déneigement ni l'éclairage public, qui restent du domaine de compétence de chaque commune membre.

L'intérêt communautaire des voiries communales a été défini par la CCBS et la commune par délibérations concordantes du 18 décembre 2007, sur le fondement de trois critères : la circulation des lignes de transport, la circulation de transit et la desserte d'un équipement public ou privé dont la zone d'attractivité dépasse les limites de la commune.

Dans le cadre de ses travaux d'évaluation, la CLECT a retenu le principe selon lequel les voiries transférées étaient considérées en bon état d'entretien et ne pas nécessiter de lourds travaux de réfection durant une période de sept ans, ce qui était le cas des voiries transférées par la commune. La CLECT a proposé deux modes de calcul du coût d'entretien des voiries transférées : soit un coût rapporté au mètre carré, soit un coût calculé sur la base de la moyenne des coûts pratiqués dans chacune des communes, après soustraction du coût le plus élevé et du coût le moins élevé. En définitive, il a été convenu de retenir un coût moyen pondéré de 0,31 €/m² TTC[8].

En ce qui concerne la commune de Houilles, la commission a retenu une superficie de voirie transférées de 45 250 m² (14 rues et 1 pont), d'une valeur d'actif de 3,892 M€ et d'un coût d'entretien annualisé de 12 856 €.

6.5.2.3. Le transfert de la compétence construction, entretien, aménagement et gestion des équipements d'intérêt communautaire

- **Le projet de construction de la piscine intercommunale de Houilles**

L'intérêt communautaire du projet de construction d'une piscine à vocation intercommunale sur le territoire de Houilles a été défini par le conseil communautaire, le 12 novembre 2009. Ce projet visait à pallier les insuffisances de l'ancien équipement réalisé dans le cadre du programme *1 000 piscines*, lancé en 1975.

[7] *Source : procès-verbal de mise à disposition d'effectifs OM.*

[8] Article 1609 nonies C-IV du CGI, qui fixe un coût moyen annualisé des dépenses liées aux équipements, « intégrant le coût de réalisation ou d'acquisition ou, en tant que de besoin, le coût de renouvellement, les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année. Le coût est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes ».

Le 4 mars 2010[9], la CCBS et la commune ont conclu une convention de mise à disposition de la communauté des services de la mairie, dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage de la construction de l'équipement. C'est la CCBS qui doit devenir responsable de la conservation et de l'entretien de l'ouvrage, à la date de réception des travaux.

- **La clé de répartition de la dotation de solidarité communautaire**

Dans le cadre de la compétence construction, aménagement, entretien et gestion des équipements communautaires, exercée depuis le 1er janvier 2011 par la CCBS, le conseil communautaire a décidé, par délibération du 15 décembre 2010, de définir une nouvelle clé de répartition de la dotation de solidarité communautaire, ajoutant aux critères de base (population, potentiel fiscal et dotation globale de fonctionnement) un nouveau critère.

Selon les termes de cette délibération, ce dernier a pour objet de permettre le financement de la construction de nouveaux équipements d'intérêt communautaire, sur les bases suivantes :

« la DSC obtenue en application des trois précédents critères par une commune sur le territoire de laquelle la CCBS a construit un équipement d'intérêt communautaire, est diminuée à hauteur du montant perçu par elle l'année précédant le début des travaux […] ; par dérogation, le conseil communautaire peut, par une délibération à la majorité des deux tiers, décider de n'appliquer qu'une partie de cette réduction jusqu'à l'ouverture de l'équipement au public. Il fixe annuellement le taux de réfaction en tenant compte des charges supportées par la communauté et la commune, dans la limite de 50 % de la diminution normalement applicable ».

Cette décision a eu pour conséquence de ramener le montant de la DSC attribuée à la commune de Houilles, au titre de 2011, de 0,54 M€ à 0,27 M€ (à 0,46 M€, si on ajoute le complément exceptionnel de 0,19 M€ versé en 2011, et à 0,012 M€ en 2012.

Au total, le projet de construction de la piscine d'intérêt communautaire a induit une perte cumulée de DSC, au titre des exercices 2011 et 2012, qui peut être évaluée à 0,61 M€.

Or, dans le même temps, la commune a versé des fonds de concours :

- PPI 2006-2010 du 2 juin 2009, aménagement du terrain, rue Kennedy : 2,15 M€ ;
- PPI 2011-2014 du 13 janvier 2011, piscine intercommunale : 6,25 M€ HT, au titre de ces exercices.

Si, en définitive, la réfaction appliquée à la DSC, retenue par le conseil communautaire le 15 décembre 2010, a tenu compte des charges supportées par la communauté et la commune[10], elle a eu néanmoins pour effet d'atténuer sensiblement l'effet péréquateur des critères mentionnés dans la délibération du conseil communautaire précitée du 12 décembre 2005. Or, deux au moins de ces critères, la population et le potentiel fiscal, doivent être pris en compte prioritairement, en vertu des dispositions de l'article 185 de la loi précitée du 13 août 2004, dans la mesure où ils permettent de corriger les inégalités communautaires.

Bien que le législateur n'ait pas défini de manière précise la pondération minimale à accorder à ces critères, leur caractère prioritaire implique qu'ils ne pèsent pas d'une manière marginale dans la répartition de la DSC, ce qui semble être le cas en l'espèce.

Si les habitants de Houilles bénéficient bien de la proximité de cet équipement nautique intercommunal, la clé de répartition de la DSC définie par la délibération du 15 décembre 2010 semble néanmoins susceptible d'introduire certaines distorsions financières entre les communes membres.

[9] Délibération du 10 février 2010.
[10] Délibération du conseil communautaire en date du 15 décembre 2010.

6.5.2.4. Le transfert de la bibliothèque *Jules Verne*

L'intérêt communautaire des bibliothèques et médiathèques a été défini par une délibération du conseil communautaire du 22 septembre 2010[11]. Un arrêté préfectoral du 21 mars 2011 a constaté la définition de cet intérêt (construction, aménagement, entretien et gestion de toute nouvelle bibliothèque ou médiathèque sur le territoire intercommunal).

Le 17 novembre 2010, le conseil communautaire a donné au président de la CCBS l'autorisation de signer une convention de mise à disposition avec les communes-membres concernées. Une convention a été conclue avec Houilles, le 14 janvier 2011, pour une durée de un an, renouvelable par accord expresse entre les parties.

En préambule de cette dernière, il est mentionné que « pour une bonne organisation du service, il est nécessaire que le personnel de la bibliothèque soit mis à disposition de la communauté de communes à partir du 1er janvier 2011, comme le permet l'article L. 5211-4-1 du CGCT et, dans un second temps, que le transfert des agents concernés pourra être réalisé s'il présente un intérêt pour le bon fonctionnement du service et s'il garantit la situation des agents ».

En vertu de son article 5, la convention prévoit que le service mis à disposition de la communauté se compose de 13 agents dont les grades se répartissent comme suit : 8 assistants qualifiés de conservation du patrimoine, employés à 100 %, 4 adjoints du patrimoine, dont 2 employés à temps plein et 2 à 50 %, 1 rédacteur territorial employé à 100 %. La reconduction de la convention a été approuvée par le conseil municipal le 15 décembre 2011.

L'article 7 de la convention définit les modalités de remboursement des frais engagés : « La CCBS rembourse à la commune tous les trimestres, sur la base d'un état liquidatif détaillé, les sommes payées par la commune pour l'emploi de ses agents (traitements, cotisations sociales, taxes sur les salaires, et un forfait supplémentaire de 1,5 % des sommes payées au titre des frais de gestion de la ville ».

Le président de la CCBS a été autorisé à signer le procès-verbal de mise à disposition de la bibliothèque *Jules Verne* le 28 juin 2011. Ce document, signé conjointement par le maire et le président de la communauté, définit la consistance du bien mis à disposition à titre gratuit, à savoir : surface de la bibliothèque, incluant un logement d'employé communal, superficie du terrain, liste des biens meubles (bureaux, matériels divers, rayonnage).

Or, le cadre défini lors du transfert de la bibliothèque *Jules Verne* ne semble pas conforme aux dispositions légales qui définissent les conditions de mise en œuvre des transferts.

En effet, si, jusqu'à l'adoption de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, il n'existait pas de dispositif de transfert obligatoire des personnels lors de la création d'un EPCI, l'article 46 de la loi du 27 février 2002 (L. 5211-4-1 du CGCT) dispose, dès lors qu'une compétence est transférée à titre exclusif à cet EPCI, que les personnels et les services correspondant à l'exercice de cette compétence sont automatiquement transférés à l'EPCI et que ces agents conservent leurs conditions d'emploi et leur régime indemnitaire. Les modalités de transfert font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI, prise après avis du comité technique paritaire de la commune et, s'il existe, du comité technique paritaire compétent de l'EPCI, dans le respect des conditions de statut et d'emploi fixées par la loi du 26 janvier 1984.

[11] Délibération concordante de la commune de Houilles du 4 novembre 2010.

La CCBS a fait référence à l'article L. 5211-4-1 du CGCT pour justifier la mise à disposition des effectifs de la bibliothèque, au motif qu'il précise que « dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier ».

Or, en l'occurrence, il ne s'agissait nullement d'un transfert à titre partiel, mais bien d'un transfert de compétence à titre exclusif, constaté par l'arrêté préfectoral précité et qui, à ce titre, devait entraîner le transfert automatique des personnels concernés.

Le maire a indiqué, à cet égard, qu'il était important de permettre à la CCBS de monter en charge progressivement et qu'il souhaitait conserver son autorité sur les personnels de la bibliothèque au nom de la préservation de la politique culturelle de la commune, notamment en matière de politique d'animation. Il a précisé, par ailleurs, que la CCBS avait été sollicitée sur cette question, afin que les statuts soient revus et que la notion de transfert partiel fasse l'objet d'une clarification.

En tout état de cause, les dispositions réglementaires relatives aux transferts d'effectifs dans le cadre d'un transfert exclusif de compétence, entre la commune et la CCBS, ne sont toujours pas respectées. Pour ce motif, la chambre recommande à la commune de Houilles, en coordination avec la CCBS, de transférer les personnels affectés à la mise en œuvre des compétences devenues communautaires.

Recommandation n° 3.

La chambre recommande à la commune, en coordination avec la CCBS**,** de transférer les personnels affectés à la mise en œuvre des compétences devenues communautaires.

6.6. Les relations de la commune avec les associations

La gestion interne des attributions de subventions et avantages en nature accordés par la commune permet de sécuriser les demandes formulées par les bénéficiaires potentiels. Sur la base du dossier de demande de subvention, le montant à allouer est examiné par l'élu responsable des finances, après concertation avec les élus délégués. La vérification des objectifs fixés dans le cadre des conventions d'objectifs est effectuée par chacun des services sous l'autorité de leurs directeurs respectifs. Le respect de ces objectifs conditionne l'attribution et le montant des subventions à attribuer.

Les subventions allouées aux organismes publics et privés, au cours de la période 2006-2010, ont progressé de 70,3 %, passant de 0,75 M€ à 1,28 M€. Cette augmentation sensible a résulté notamment des versements réalisés au bénéfice du centre communal d'action sociale (+ 340 %). Les dotations concernant ce dernier ont atteint leur montant le plus élevé en 2011 (484 000 €, contre 193 000 € en 2010), reflétant l'effort consenti par la commune en direction de la population locale, dans un contexte de crise économique.

Les subventions allouées aux associations de type loi de 1901 ont enregistré une croissance plus modérée (+ 9,3 %) et leur part dans le total des subventions s'est établie en moyenne à environ 62 %. Les modulations à la hausse ou à la baisse de certaines subventions ont pu trouver leur explication dans certains facteurs exceptionnels. À titre d'exemple, ce fut le cas de la subvention allouée en 2011 au comité des fêtes, pour l'organisation du 40ème anniversaire de la corrida pédestre internationale de Houilles.

La commune a conclu des conventions d'objectifs avec les organismes bénéficiaires de subventions dont le montant annuel est supérieur à 23 000 €, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations[12]. Dans certains cas, elle a décidé de passer des conventions avec des associations bénéficiant d'une subvention annuelle inférieure au montant précité.

Huit conventions, relatives à la période 2008-2010, ont été examinées. Établies à partir d'un modèle-type, ces conventions définissent l'objet, le montant, les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Elles sont complétées par une annexe qui précise les conditions de mise à disposition de locaux, des moyens matériels et, le cas échéant, des véhicules.

7. LES OPÉRATIONS D'URBANISME

7.1. La Zac du Quartier de l'Église

L'opération de la Zac du Quartier de l'Église a été décidée par une délibération du 14 décembre 1990, afin de rénover le centre-ville par la création d'îlots homogènes, la réhabilitation du bâti ancien, l'élargissement des voiries existantes et la création d'un mail piétonnier, enfin la valorisation d'espaces en friches.

La superficie de l'opération a été fixée initialement à environ 65 000 m², dont une surface de plancher hors œuvre nette (Shon) de 52 500 m², répartie à raison de 25 800 m² de logements en accession, 17 800 m² de logements à prêts conventionnés, 5 400 m² de logements PLA (prêts locatifs aidés), 2000 m² de logements PLI (prêt local d'insertion) et 1 500 m² de commerces. Une convention d'aménagement a été conclue avec la Société d'aménagement du centre de l'église de Houilles (SAMCEH), le 30 novembre 1994, pour une durée de 9 ans.

Le programme de la Zac a subi divers aléas au cours des cinq premières années (effondrement du marché de l'immobilier, amorcé dès 1991, évaluation erronée des charges foncières « logements ») qui ont eu pour effet de déséquilibrer progressivement le bilan de l'opération. Ainsi, le déficit estimé en 1996 s'établissait à 21 449 000 F (3,27 M€).

Confrontée à la dégradation des conditions de réalisation de l'opération et afin d'en assurer la pérennité, la collectivité a approuvé quatre avenants à la convention initiale[13]. Pour autant, ces ajustements successifs n'ont pas permis d'éviter l'interruption du programme de l'opération et ont conduit la collectivité à étudier des possibilités de relance.

Sur le fondement d'un rapport remis par le cabinet d'études *YL Aménagement*, en novembre 2003, la commune a approuvé, le 23 janvier 2007, un avenant n° 5 à la convention. Cet avenant, signé le 18 juin 2007 avec la SAMCEH, a eu pour objet de proroger la durée de la convention initiale jusqu'au 31 décembre 2011 et de définir les conditions de poursuite de l'opération.

---

[12] Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

[13] Avenant n° 1 du 10 juin 1997 : mise en place de la résorption de l'habitat insalubre (RHI) ;
Avenant n° 2 du 10 juin 1997 : bilan de la RHI et amendement de l'opération ;
Avenant n° 3 du 12 juillet 1999 : conséquence de la minoration de la subvention RHI, réajustement du calendrier ;
Avenant n° 4 du 12 juillet 1999 : redéfinition des modalités de paiement des terrains communaux.

À cette date, l'état d'avancement de l'opération pouvait faire l'objet des constatations suivantes, en ce qui concerne le respect des obligations respectives des cocontractants.

- **En ce qui concerne les obligations de la SAMCEH**
  - l'acquisition de terrains pour un montant de 3,29 M€ (superficie : 5 833 m²), a été intégralement réalisée ;
  - la participation forfaitaire au titre de la réalisation d'équipements publics a été versée intégralement à la commune pour le montant fixé (0,76 M€ HT), en contrepartie de la suspension de la taxe locale d'équipement (TLE) ;
  - le relogement des habitants a été effectué par la SAMCEH ;
  - la modification du plan d'aménagement de zone (Paz) a induit un accroissement du programme de VRD de 0,5 M€, auquel s'est ajouté un montant de 0,06 M€ de travaux réalisés par la commune, soit un total de 0,11 M€ HT à la charge de l'aménageur, montant versé par ce dernier en juin 2007 ;
  - la transmission des comptes rendus financiers à la commune par la SAMCEH a été effectuée.
- **En ce qui concerne les obligations de la commune**
  - la démarche d'expropriation (art. 7)[14] a été conduite par la ville, en vue de la réalisation des travaux suivants : embellissement du centre-ville, construction de nouveaux logements (dont 91 à caractère social), poursuite de la réfection de voies et trottoirs, réalisation d'un pôle culturel, d'une crèche, d'un commissariat de police et d'un espace vert ;
  - en ce qui concerne les équipements (VRD) réalisés par l'aménageur (art. 12.2 de la convention), la collectivité a demandé à celui-ci des améliorations qualitatives pour un montant de 0,64 M€ HT qu'elle a versé à la signature de l'avenant.

Compte tenu des retards enregistrés dans la mise en œuvre du programme de la Zac, la commune a adopté un avenant n° 6, le 17 novembre 2011, visant à proroger la validité de l'avenant n° 5, jusqu'au 31 décembre 2014, et à redéfinir le calendrier de réalisation des tranches de VRD.

7.3 Le bilan de la Zac du Quartier de l'Église, en décembre 2012

En décembre 2012, 2 programmes de logements avaient été livrés par l'aménageur : *Ogic*, rue Jean Mermoz (90 logements) et *Ogif*, rue Blaise Pascal (38 logements PLS). L'opération *Cogedim* était en cours et concernait les réalisations suivantes : zone *UZab* (rue Blaise Pascal/Émile Combe), 132 logements, dont 71 logements en zone haute et 61 logements en zone sud.

À cette même date, l'achèvement de la Zac impliquait l'achèvement des VRD, dont une part importante a déjà été réalisée et la réalisation de deux équipements d'infrastructure : la crèche intégrée dans l'îlot *UZak* (programme *Cogedim)* dont le permis de construire avait été délivré, et le parking, en pied d'immeubles, de la zone *UZaf* (rue Gabriel Péri), dont le permis avait été déposé.

[14] L'arrêté de déclaration d'utilité publique a été délivré par le préfet des Yvelines le 6 août 2009, l'arrêté de cessibilité a été signé le 4 août 2010 et l'ordonnance d'expropriation a été rendue le 26 août 2010.

En définitive, en relançant l'opération dans un contexte difficile, la commune est parvenue à préserver ses intérêts.

7.2. La Zac du Quartier de la Gare

7.2.1 Le rappel des faits

À la fin des années 80, la commune a décidé de restructurer le tissu urbain autour de la gare (RER-SNCF) de Houilles-Carrières : îlot Charles de Gaulle/4 septembre, Berthelot et Gambetta. A cet effet, le 25 janvier 1990, le conseil municipal avait approuvé la création d'une Zac, dite du Quartier de la Gare, dont l'aménagement a été confié à la société à responsabilité limitée (Sarl) *Sogar*, par une convention conclue le 23 juin 1990.

Définie initialement sur un périmètre de 70 443 m², comportant une partie nord d'environ 28 003 m², une partie sud d'environ 18 037 m² et une emprise SNCF de 24 403 m², cette opération prévoyait la réalisation d'un programme de 75 600 m² de Shon (46 500 m² à usage d'habitations : 550 logements, 19 700 m² à usage de bureaux, 7 200 m² dédiés aux commerces et 2 200 m² aux équipements publics).

Sur le fondement de la convention, la commune a cédé à la Sogar[15] des parcelles destinées à accueillir une partie des équipements publics et des infrastructures, que cette dernière s'est engagée à réaliser, à financer et à lui restituer au terme de la réalisation (crèche familiale, crèche halte-garderie, salle polyvalente).

Confrontée très rapidement à des difficultés résultant principalement d'une surestimation des charges foncières relatives aux logements et d'une évolution défavorable du marché de l'immobilier, la Sogar n'a remis à la commune aucun des équipements précédemment cités. Au surplus, sa mise en liquidation judiciaire a été prononcée par le tribunal de commerce de Nanterre le 18 juillet 2000[16]. Les services communaux ont alors adressé une déclaration de créance au mandataire-judiciaire le 4 septembre 2000, sur la base d'un montant estimé à 12 230 440 €.

Face à cette situation de blocage, la municipalité a décidé de confier une étude au cabinet *YL Aménagement*, afin de déterminer la faisabilité d'une relance du programme de la Zac (rapport remis en février 2004).

De son côté, le mandataire liquidateur judiciaire de la Sogar a pris deux décisions, après concertation avec la commune. D'une part, le 29 mars 2004, il a ordonné la remise gratuite à la commune des terrains d'assiette dédiés initialement aux équipements publics nécessaires à la réalisation du projet *Gare RER-SNCF* ; d'autre part, il a fait appel à un cabinet (HISIF), afin de redéfinir un cahier des charges à l'attention de repreneurs potentiels[17]. Cette seconde démarche n'a pas abouti, malgré le rachat, par la société par actions simplifiées (Sas) *Immo Vauban*, de l'intégralité des parts sociales de la Sogar, en dépit de l'organisation de plusieurs rencontres avec la municipalité et le mandataire.

Par un courrier du 8 février 2008, la Sas *Immo Vauban* a fait part au maire de Houilles de sa volonté de poursuivre l'opération et d'achever la Zac.

[15] Acte authentique établi le 19 avril 1993, pour un montant de 7 18 0200 F soit 1 094 614,43 €.
[16] Bulletin officiel des annonces commerciales et civiles du 6 août 2000. La liquidation amiable a été prononcée le 27 avril 2007.
[17] Cabinet *Alban Cooper*.

Elle a réitéré sa demande le 22 janvier 2010, sur la base d'un accord prévoyant, d'une part, une indemnisation financière de la défaillance de la Sogar, d'autre part, la conclusion d'un avenant à la convention de Zac mettant à jour la liste des équipements à réaliser, sans modification de l'économie de la convention initiale.

Selon le maire, ces demandes ont constitué des postures de principe, la Sas *Immo Vauban* n'ayant fait aucune proposition susceptible de contribuer effectivement à l'émergence de solutions de reprise. Ultérieurement, le 30 mars 2010, un contact sera pris par l'avocat de la ville avec *Immo Vauban*, sans que cette dernière n'apporte de réponse.

Dans ce contexte, la collectivité a décidé de mettre un terme à la Zac, par une délibération du 10 mars 2010, qui a emporté plusieurs conséquences : la suppression des participations imposées initialement à l'aménageur et du régime fiscal dérogatoire dont il disposait par rétablissement de la taxe locale d'équipement[18], la caducité des prescriptions inscrites au cahier des charges, le rattachement des divisions foncières opérées par l'aménageur au droit commun de la réglementation des lotissements et le maintien du plan d'aménagement de zone avec intégration de ce dernier dans le plan local d'urbanisme (PLU). La même délibération a prévu l'instauration d'un périmètre d'études permettant de définir un nouveau projet urbain.

Dans le prolongement de cette suppression, la collectivité a engagé plusieurs mesures contentieuses visant à la préservation de ses intérêts. D'une part, l'assignation du mandataire liquidateur judiciaire devant le TGI de Versailles, à la suite d'un courrier de celui-ci, en date du 10 mai 2010, rejetant la créance communale[19]. En définitive, la collectivité a renoncé à la production de sa créance au passif de la Sogar, et a demandé au tribunal de commerce de Nanterre de lui en donner acte. Cette demande a été entérinée lors d'une audience du 4 décembre 2010[20].

D'autre part, le 23 mai 2011, la collectivité a engagé une action en nullité de la dation en paiement des terrains communaux conclue avec la Sogar le 19 avril 1993, afin d'obtenir la restitution des terrains cédés initialement. Toutefois, dans un jugement du 9 février 2012, le tribunal a déclaré la demande d'annulation de la vente prescrite et a condamné la commune aux dépens. La collectivité a interjeté appel de ce jugement de première instance.

7.2.2 L'état de la situation

La défection de l'aménageur, intervenue quelques années seulement après le lancement de la Zac, a induit de lourdes conséquences pour la commune, à la fois en termes urbanistiques, juridiques et financiers, dont les effets demeurent encore perceptibles à ce jour, dans la mesure où la situation de la Sogar n'est toujours pas définitivement réglée.

L'ensemble des démarches menées par la commune de Houilles face à cette situation de blocage reflète l'action constante de la municipalité en faveur d'une relance de cette opération : suppression de la Zac, instauration d'un périmètre d'études sur le secteur, prise en charge, en lieu et place de l'aménageur, de travaux d'aménagement divers sous la forme de régie ou de partenariat (dévoiement et aménagement de la rue du 4 septembre, acquisition d'un bien immobilier pour la réalisation d'une crèche), mobilisation de financements alternatifs permettant la réalisation partielle du programme d'équipements publics, recours à la *Sem Yvelines aménagement*[21], en vue de l'élaboration d'une étude synthétique sur la poursuite de l'aménagement du périmètre Centre-Gare.

[18] Devenue taxe d'aménagement.
[19] Sur le fondement de deux actes d'huissier délivrés respectivement le 15 et le 22 juillet 2010.
[20] Liquidation judiciaire *Sogar*, numéro de requête 2010M08932.
[21] Société d'économie mixte désignée par le département des Yvelines pour réaliser des études pour le compte des collectivités.

Selon les données communiquées par la commune[22] en 2012, 641 logements ont été réalisés, dont 84 chambres d'étudiants, un hôtel de 30 chambres et des commerces en rez-de-chaussée[23]. La surface de plancher résiduelle représentait toujours en 2012, 9 742 m² de logements, 3 500 m² de commerces, 19 700 m² d'activités et 2 200 m² d'équipements. Le programme prévisionnel d'investissement de la collectivité 2009-2013 faisait état pour sa part de la réalisation de travaux au titre de l'accessibilité voirie et des espaces publics au cours de la période comprise entre 2010 et 2013.

En ce qui concerne le périmètre non aménagé de l'ancienne Zac, le maire a précisé que les aménagements restant à réaliser seront financés en fonction des choix à opérer par la commune, soit par l'institution d'une nouvelle participation spécifique, chiffrée au regard du programme des équipements réalisés par l'aménageur, soit par le produit de la taxe d'aménagement.

Compte tenu des dossiers en instance (liquidation judiciaire de la Sogar et appel de la décision du tribunal de Nanterre), il n'est donc pas possible pour la collectivité de dresser le bilan exhaustif de l'opération. Toutefois, les négociations actuellement en cours avec la SAS *Immo Vauban* pourraient permettre d'aboutir, selon le souhait de la commune, à une solution transactionnelle visant à finaliser l'opération et à préserver au mieux ses intérêts.

8. LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1. L'organisation et le suivi des achats publics

La gestion de la commande publique de la collectivité est assurée par un service *Marchés publics*, placé sous l'autorité du directeur des services techniques. En septembre 2012, quatre agents étaient chargés d'assurer le suivi technique et financier des marchés. Si la collectivité n'avait pas élaboré de guide des procédures internes en matière de commande publique, document ne revêtant toutefois aucun caractère obligatoire, des fiches de procédure avaient été élaborées à l'attention des services concernés.

En ce qui concerne le suivi du délai global de paiement (DGP), la démarche mise en œuvre à partir de 2009, en collaboration avec le comptable public, a abouti à l'élaboration par le service budget, finances et comptabilité d'une note diffusée aux services gestionnaires, qui a défini la procédure à suivre (contrôle des factures, engagement, suivi du délai global de paiement).

8.2. Le suivi du délai global de paiement (DGP)

Le DGP a fait l'objet de quatre révisions réglementaires au cours de la période examinée. Fixé à 45 jours en 2008[24], il a été ramené à 40 jours à compter du 1er janvier 2009, à 35 jours depuis le 1er janvier 2010, puis à 30 jours à partir du 1er juillet 2010.

[22] Direction de l'urbanisme de la collectivité.
[23] Source : rapport de présentation du plan local d'urbanisme (avril 2010).
[24] Circulaire du 13 mars 2002 relative à l'application du décret n° 2002-231 du 21 février 2002, modifiant le décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics.

Son suivi par les services a été vérifié, sur la base d'échantillons de mandats sélectionnés de manière aléatoire, au titre de trois périodes : mars à juin 2009 (2 397 factures), avril à juin 2010 (1 425 factures) et janvier à juin 2011 (4 350 factures). Des écarts de traitement des factures avec les objectifs fixés par la direction générale des services ont été constatés.

De mars 2009 à juin 2009, la chambre a relevé des dépassements du DGP, parfois minimes, de 4 à 6 jours, mais parfois plus conséquents, de 21 et 27 jours.

D'avril à juin 2010, le délai moyen de traitement des factures par l'ensemble des services, a été de 35 jours, le délai moyen de règlement des mandats par le comptable s'établissant quant à lui à 12 jours. Dans ces conditions, le DGP atteignait 47 jours, soit un dépassement de 11 jours.

Enfin, de janvier à juin 2011, le DGP a augmenté, augmentation imputable aux services de la trésorerie. En effet, le délai moyen de paiement des mandats par le comptable s'est établi à 33 jours ce qui, ajouté au délai de mandatement de 25 jours des services municipaux, a porté le DGP moyen à 58 jours, soit un dépassement de 28 jours par rapport aux prescriptions règlementaires.

Ces retards conduisent à rappeler que le non-respect du délai global de paiement ouvre de plein droit, pour le titulaire de marché (ou le sous-traitant), le bénéfice d'intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration dudit délai[25].

Cependant, les données communiquées par la commune ont permis de constater l'amélioration sensible du délai global de paiement au titre des exercices 2012 et 2013. Ainsi, en 2012, le DGP moyen s'établissait à environ 41 jours, ventilés à raison de 23 jours pour les services municipaux et de 18 jours pour la trésorerie principale. Enfin, au titre de 2013, le DGP moyen s'établissait à environ 39 jours, soit 23 jours pour les services municipaux et 16 jours pour la trésorerie.

Pour le maire, la sensibilisation des agents aux procédures de la commande publique et au respect des délais de règlement des fournisseurs a produit des effets bénéfiques. Ce dernier a également fait part de sa volonté de regrouper les fiches dont disposent les services de la collectivité sous forme de guide de la commande publique, soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante.

[25] Décret n° 2002-231 du 21 février 2002.

GLOSSAIRE DES SIGLES

AC	Attribution de compensation
AGH	Avant-garde de Houilles
BP	Budget prévisionnel
Caf	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCBS	Communauté de communes de la Boucle de la Seine
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJF	Code des juridictions financières
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
Cos	Comité des œuvres sociales
CRD	Capital restant dû
DADS	Déclaration annuelle des données sociales
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DGP	Délai global de paiement
DGS	Direction générale des services
Dif	Droit individuel à la formation
DISJEE	Direction des sports, de la jeunesse et de l'enseignement, de l'enfance
Dob	Débats d'orientation budgétaire
DORH	Développement des outils RH
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EONIA	Euro OverNight Interest Average
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FSRIF	Fonds de solidarité de la région d'Île-de-France
GVT	Glissement vieillesse-technicité
ha	Hectares
Hac	Houilles athlétic club
OCLT	Ouverture de crédit à long terme
OMS	Office municipal des sports
OM	Ordures ménagères
OPCVM	Organisme de placement collectif en valeurs mobilières

Paz	Plan d'aménagement de zone
PLDU	Plan local de développement urbain
PLA	Prêt locatif aidé
PLI	Plan local d'insertion
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PMR	Personnes à mobilité réduite
PPI	Plan prévisionnel d'investissement
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
Roch	Rugby olympique club de Houilles
RRF	Recettes réelles de fonctionnement
SAMCEH	Société en nom collectif d'aménagement du centre de l'Église de Houilles
Sarl	Société à responsabilité limitée
Sas	Société par actions simplifiées
SCP	Société civile professionnelle
Shon	Surface de plancher hors œuvre nette
SSIAD	Service de soins infirmiers à domicile
Siep	Syndicat intercommunal d'études et de programmation
Sitru	Syndicat intercommunal de traitement des résidus urbains
SNC	Société en nom collectif
Sogar	Société d'aménagement du quartier de la gare de Houilles
SOH	Sport olympique de Houilles
Tag	Taux annuel glissant
Tam	Taux annuel monétaire
Teom	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TGI	Tribunal de grande instance
TH	Taxe d'habitation
TLE	Taxe locale d'équipement
TP	Taxe professionnelle
TPU	Taxe professionnelle unique
T4M	Taux moyen mensuel du marché monétaire
VRD	Voies et réseaux divers
Zac	Zone d'aménagement concerté

REPONSES DU MAIRE
DE LA COMMUNE
DE HOUILLES (*)

(*) *La réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de leur auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.*

Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
05. MAI 2014
Courrier arrivée n° 6051

REPUBLIQUE FRANCAISE

VILLE DE HOUILLES
Département des Yvelines

DIRECTION GENERALE DES SERVICES
Dossier suivi par : Mme DURAND
Tél : 01 30 86 32 20
Fax : 01 39 13 00 26
Courriel : frederique.durand@ville-houilles.fr
N/réf. : FD/SP – 14.135
V/Réf. : G/178/140182C 14-0022 R

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
D'ILE-DE-FRANCE
6, Cours des Roches
Noisiel – BP 187
77315 MARNE-LA-VALLEE Cedex 2

A l'attention de M. Gérard TERRIEN, Président

Houilles, le 29 avril 2014

Lettre recommandée avec accusé de réception n° 2C 063 567 0490 6

Objet : Contrôle de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France - Commune de Houilles
Réponse à la lettre d'observations définitives reçue en mairie de Houilles le 1er avril 2014.

Monsieur le Président,

Faisant suite à l'envoi du rapport d'observations définitives arrêté par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion de la commune de Houilles en application des dispositions de l'article L.243-5, alinéa 4, du Code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les éléments de réponse.

Vous en souhaitant une parfaite réception,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Maire,
Vice-Président du Conseil général des Yvelines

VILLE DE HOUILLES 78800 Yvelines

Alexandre JOLY

Ce rapport traduit de façon claire et transparente la bonne gestion de la commune et sa bonne santé financière.

Par ailleurs, dans le cadre de nos différents échanges, vous avez souligné les efforts conduits depuis plusieurs années par la collectivité, pour relancer les deux opérations d'aménagements, que constituent la ZAC de l'Eglise et la ZAC de la Gare :

S'agissant de la ZAC de l'Eglise ces efforts ont, en effet, porté leurs fruits, cette opération étant en cours d'achèvement. Il convient de souligner que la commune a réussi, dans la définition des conditions de reprise de cette opération, non seulement à préserver ses intérêts, mais à obtenir des avancées majeures pour elle.
Dans un contexte immobilier contraint la ville a su définir, par un 5° avenant à la convention d'aménagement, les conditions de reprise de l'opération de la ZAC de l'Eglise.
Sans majoration de la densité, la ville a ainsi obtenu, une élévation de niveau de qualité des espaces publics, une majoration du nombre de logements sociaux (éligibles à la loi SRU) à réaliser dans le périmètre de la ZAC. Et suivant les précédentes recommandations de la chambre, la ville a également obtenu la production de garantie bancaires à première demande se rapportant aux cessions foncières, à la participation pour réalisation d'équipements publics, aux VRD.
Cette ZAC est, aujourd'hui en phase d'achèvement, les 3 dernières opérations immobilières sont en cours de construction, les ouvrages publics achevés ont d'ores et déjà été remis en gestion à la ville, et les transferts de propriété devraient intervenir prochainement

S'agissant de la ZAC de la Gare, les efforts conduits par la commune n'ont pu produire d'effets au regard de situations factuelles ou juridiques sur lesquelles elle n'a pas de prise. Pour autant, sans relâche la commune a initié toutes les actions de nature à préserver ses intérêts et poursuit, toutes les démarches concourant à la définition d'un cadre permettant la réalisation d'une opération dans ce secteur.

En effet, la procédure de liquidation judiciaire constitue l'obstacle majeur à la définition d'un devenir sur le périmètre du reste à réaliser de l'ancienne ZAC GARE. Néanmoins dans ce contexte la commune a pu obtenir du Tribunal de Commerce la cession des emprises nécessaires à la réalisation de l'aménagement du pôle multimodal de la gare et de ses abords.
Au-delà de la difficulté majeure que constitue la liquidation judiciaire, la collectivité a dû et doit encore faire face à de nombreux aléas, liés à des évolutions juridiques ou règlementaires du cadre dans lequel cette opération s'inscrit. Pour autant, la ville, a systématiquement su s'entourer de conseillers, bureau d'études ou avocats, afin de rechercher et mettre en œuvre des solutions tendant à permettre l'aménagement de ce secteur et a conduit touts les actions, y compris judiciaires, de nature à permettre la sauvegarde de ses intérêts.

Concernant le transfert de compétence relatif à la bibliothèque Jules Verne, vous me permettrez de souligner à nouveau que la commune a souhaité préserver sa politique culturelle en continuant d'impulser sa politique d'animation et les décisions associées à celle-ci. Le choix d'une mise à disposition du personnel et non d'un transfert a dailleurs été adopté à l'unanimité du conseil municipal. Cependant, nous avons sollicité la CCBS pour que ses statuts soient revus et que soit clarifiée la notion de transfert partiel.

Hôtel de Ville : 16, rue Gambetta - BP 120 - 78805 Houilles Cedex
Tél. : 01.30.86.32.32 - Fax. : 01.39.13.00.26
Toute correspondance doit être adressée à Monsieur le Maire et mentionner les références du service émetteur

Chambre régionale
des comptes
Île-de-France

Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNE DE HOUILLES
(Yvelines)

Exercices 2006 et suivants

Observations délibérées le 13 février 2014

SOMMAIRE

SOMMAIRE **2**

SYNTHÈSE **4**

RECOMMANDATIONS **5**

OBSERVATIONS **6**

1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE **6**

2. RAPPELS SUR LE PRÉCÉDENT CONTRÔLE **6**

3. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE **6**

4. LA FIABILITÉ DES COMPTES **7**

4.1. Les cessions d'immobilisations 7

4.2. L'évolution des créances à court terme 7

4.3. Le rattachement des charges à l'exercice 7

5. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE **8**

5.1. La capacité d'autofinancement 8
5.1.1. Les recettes réelles de fonctionnement 8
5.1.2. Les charges réelles de fonctionnement 10
5.1.3. La capacité d'autofinancement 10

5.2. L'investissement 11
5.2.1. Les projets d'équipements relatifs à la période 2011-2014 11

5.3. L'endettement 12

6. LA GESTION DE LA COMMUNE **13**

6.1. L'organisation interne 13

6.2. La qualité des documents produits par la commune 13
6.2.1. Les états d'inventaire patrimonial 14

6.3. Les relations de la commune avec le comptable public 14
6.3.1. Les débats d'orientation budgétaire (Dob) 14
6.3.2. Les rapports produits par les EPCI 15

6.4. La gestion des ressources humaines 15
6.4.1. Les effectifs de la collectivité 15
6.4.2. Le recrutement du personnel 15
6.4.3. Le régime indemnitaire des agents de la commune 16
6.4.4. Les avantages en nature ou accessoires 17
6.4.5. La formation des agents de la collectivité 18

6.5. Les relations de la commune avec la CCBS 18
6.5.1. Les conséquences budgétaires et financières de l'appartenance de la commune à la CCBS 19
6.5.2. Les transferts de compétence de la commune de Houilles vers la CCBS 19

6.6. Les relations de la commune avec les associations 23

7. LES OPÉRATIONS D'URBANISME 24
7.1. La Zac du Quartier de l'Église 24
7.2. La Zac du Quartier de la Gare 26
8. LA COMMANDE PUBLIQUE 28
8.1. L'organisation et le suivi des achats publics 28
8.2. Le suivi du délai global de paiement (DGP) 28
GLOSSAIRE DES SIGLES 30

SYNTHÈSE

Comptant une population de 31 292 habitants et une densité de 7 200 habitants au km², Houilles est la neuvième commune du département des Yvelines. D'une superficie totale de 441 hectares, elle est presque entièrement urbanisée, à l'exception d'une quinzaine d'hectares (ha).

Depuis 2006, Houilles est membre de la communauté de communes de la Boucle de la Seine (CCBS), composée de sept communes de l'ouest francilien, regroupant un peu plus de 172 000 habitants au 1er janvier 2014. Au plan démographique, Houilles est la deuxième commune de la communauté de communes de la boucle de la Seine (CCBS), après Sartrouville (52 084 habitants).

La commune de Houilles est confrontée depuis plusieurs années à une situation délicate liée à la gestion de deux opérations très anciennes d'aménagement (zones d'aménagement concerté (Zac) du Quartier de l'Église et du Quartier de la Gare. Si ces deux opérations, lancées en 1990, ont subi les aléas de la conjoncture immobilière, l'achèvement de la seconde opération est entravé par la mise en liquidation judiciaire de la société d'aménagement du Quartier de la Gare (Sogar).

Au-delà de ces difficultés, la situation financière de la commune est saine. Elle s'appuie sur une progression mesurée des charges de personnel, une baisse sensible des charges financières et une croissance notable de la capacité d'autofinancement. Ces évolutions maîtrisées permettent d'assurer le financement des dépenses d'équipement tout en limitant le recours à l'emprunt.

En matière de regroupement intercommunal, la commune de Houilles n'a pas tiré toutes les conséquences de son entrée dans la CCBS au 1er janvier 2006, notamment en ce qui concerne le transfert de compétence relatif à la bibliothèque *Jules Verne*. Dans la mesure où ce transfert est exclusif, tous les moyens liés à cette compétence transférée, y compris en termes de ressources humaines, doivent être transférés à la communauté de communes.

En définitive, la commune, dont la situation financière est saine et dont la gestion est prudente, dispose des marges de manœuvre suffisantes pour mener à terme les projets d'équipement qu'elle entend conduire, malgré un contexte général contraint sur le plan budgétaire et financier.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1.

La chambre recommande de réaliser un guide des procédures déclinant en prescriptions concrètes les normes législatives et réglementaires ..... **p. 13**

Recommandation n° 2.

La chambre recommande la passation d'une convention de partenariat avec le comptable public afin de sécuriser les procédures et la gestion patrimoniale ..... **p. 14**

Recommandation n° 3.

La chambre recommande à la commune, en coordination avec la CCBS, de transférer les personnels affectés à la mise en œuvre des compétences devenues communautaires ..... **p. 23**

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1. RAPPEL DE LA PROCÉDURE

L'examen de gestion de la commune de Houilles a été ouvert par lettre du président du 27 janvier 2011, adressée à M. Alexandre Joly, maire de la commune. Il a porté sur les exercices 2006 et suivants.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF) a eu lieu le 6 décembre 2012. La chambre a formulé des observations provisoires, dans sa séance du 28 février 2013, qui ont été notifiées au maire de la commune, le 7 novembre 2013. Des extraits concernant la CCBS ont été adressés ce même jour à son président, M. Christian Murez, qui n'a pas formulé de réponse.

Le maire de Houilles a communiqué sa réponse à la chambre le 7 janvier 2014. Par ailleurs, en application de l'article L. 243-6 du CJF, il a sollicité une audition qui a eu lieu le 6 février 2014.

Dans sa séance du 13 février 2014, la chambre a arrêté les observations définitives qui suivent.

2. RAPPELS SUR LE PRÉCÉDENT CONTRÔLE

La commune avait fait l'objet d'un examen de gestion de la part de la chambre au titre des exercices 2000 à 2003[1].

Les observations concernaient les créances devenues irrécouvrables, l'imputation des produits de cession d'immobilisations, la commande publique, les relations de la commune avec les associations et deux opérations d'aménagement (Zac du Quartier de l'Église et Zac du Quartier de la Gare). Le suivi de ces recommandations a été effectué dans le cadre de la présente instruction.

3. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située à 10 kilomètres au nord-ouest de Paris, la commune compte actuellement une population de 31 292 habitants. Son territoire s'étend sur une superficie de 441 ha, dont 15 ha d'espaces verts, ce qui en fait une commune urbanisée en quasi-totalité. Limitrophe de la commune de Sartrouville au nord-ouest, de Bezons à l'est, de Carrières-sur-Seine au sud-ouest, elle est desservie par la route départementale D 308 qui relie Houilles à Saint-Germain-en-Laye, par les lignes ferroviaires de Paris-Saint-Lazare et le RER A.

[1] Rapport d'observations définitives (Rod) adressé à l'ordonnateur le 12 avril 2006.

Depuis le 1er janvier 2006, la commune est membre de la CCBS, composée de sept communes de l'ouest francilien et qui regroupait au 1er janvier 2014, 172 809 habitants. Par le nombre de ses habitants, Houilles est la deuxième commune de la CCBS après Sartrouville (52 100 habitants).

La commune est administrée depuis avril 1995 par M. Joly, par ailleurs vice-président du conseil général des Yvelines, en sa qualité de conseiller général du canton de Houilles/Carrières-sur-Seine et, depuis 2006, quatrième vice-président de la CCBS, chargé de la voirie, de la circulation et des transports.

4. LA FIABILITÉ DES COMPTES

La fiabilité des comptes a été examinée afin de s'assurer que ces derniers donnent une image complète et fidèle de la situation financière. Au titre du présent contrôle, la chambre a vérifié les cessions d'immobilisations (4.1), l'évolution des créances à court terme (4.2) et le rattachement des charges à l'exercice (4.3).

4.1. Les cessions d'immobilisations

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé des anomalies d'écritures en matière de cessions d'immobilisations, et elle avait rappelé que cette situation était préjudiciable à la fiabilité des résultats de la section de fonctionnement. Le présent contrôle a permis de vérifier que la transcription comptable des cessions était désormais conforme aux prescriptions règlementaires.

4.2. L'évolution des créances à court terme

La chambre avait pris acte de la volonté du maire de renforcer la coopération avec la trésorerie de Sartrouville, afin de mieux suivre les créances anciennes. Le présent examen a permis de constater la mise en œuvre désormais efficiente de l'action en recouvrement.

4.3. Le rattachement des charges à l'exercice

Le rattachement des charges à l'exercice est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants. Les vérifications effectuées ont montré que la concordance entre le solde annuel du compte 408 et le montant des charges rattachées (comptes 60, 61 et 62) était effective et que la part des rattachements dans les dépenses de fonctionnement demeurait en deçà du seuil, communément fixé à 5 %, de ces dernières.

5. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

L'analyse financière a pour objet d'apprécier les marges de manœuvre dont dispose la collectivité. En l'occurrence, elle est fondée sur les données du compte administratif et du compte de gestion, les fiches éditées par la direction générale des finances publiques (DGFiP), en ce qui concerne les comparaisons établies par strate démographique (communes de 20 000 à 50 000 habitants), et les documents fiscaux (fiches 1259). Les données comparatives prennent en compte l'adhésion de la commune, à compter du 1er janvier 2006, à la CCBS, groupement à fiscalité propre (taxe professionnelle unique (TPU).

5.1. La capacité d'autofinancement

5.1.1. Les recettes réelles de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement (RRF) sont passées d'un montant de 34 460 000 €, en 2006, à 38 776 000 € en 2011, soit une augmentation de près de 12,5 %. Ramenées en euros par habitant, elles ont été légèrement inférieures à celles de la moyenne des communes de la strate, au cours de la période 2006-2010 (1 212 € contre 1 310 €). Elles sont constituées principalement par les impôts et les taxes (47,7 % en moyenne) et les dotations et participations versées (30,9 % en moyenne).

Les produits du domaine et des services ont affiché un montant moyen de 3 864 000 € (10,2 % en moyenne) et ont enregistré une progression de 14,8 %.

Tableau n° 1 - Impôts et taxes, dotations et participations

(en milliers d'euros)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2006	Moyenne
Impôts et taxes								
dont c/7311 Contributions directes	12 455	12 785	13 090	13 518	13 841	14 294	*14,8 %*	*13 331*
dont c/7321 Attribution de compensation	3 550	3 550	3 536	3 536	3 536	2 991	*-15,7 %*	*3 450*
dont c/7322 Dotation de solidarité communale	348	402	536	538	726	268	*-23,0 %*	*470*
dont c/7331 Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	189	0	0	0	0	0	*-100,0 %*	*32*
dont c/7336 à 82 Autres droits et taxes	2 910	2 993	2 841	2 587	3 175	6 710	*130,6 %*	*3 536*
1. Total des impôts et des taxes (1)	**19 262**	**19 730**	**20 003**	**20 179**	**21 278**	**24 263**	***26, %***	***20 786***
En % du total des RRF	***55,9 %***	***51,2 %***	***51,4 %***	***54,0 %***	***56,1 %***	***62,6 %***	***11,9 %***	***55,2 %***
Dotations et participations								
dont c/7411 Dotation forfaitaire	6 444	6 254	6 591	6 690	6 644	6 551	*1,7 %*	*6 529*
dont c/74123 et 27 Dotation de solidarité urbaine et péréquation	135	198	877	907	437	209	*54,8 %*	*461*
dont c/743 à 746 Dotations diverses	35	1 152	1 047	706	196	197	*462,9 %*	*556*
dont c/747 Subventions de l'État et des collectivités territoriales	2 314	1 619	1 954	1 530	1 714	2 385	*3,1 %*	*1 919*
dont c/748 Subventions et participations et compensation fiscale	1 682	1 532	2 353	2 389	2 446	2 538	*50,9 %*	*2 157*
2. Total des dotations et participations (2)	**10 610**	**10 755**	**12 822**	**12 222**	**11 437**	**11 880**	***12,0 %***	***11 621***
En % du total des RRF	***30,8 %***	***27,9 %***	***32,9 %***	***32,7 %***	***30,1 %***	***30,6 %***	***-0,5 %***	***30,9 %***
3. Total (3) = (1+2)	**29 872**	**30 485**	**32 825**	**32 401**	**32 715**	**36 143**	***21,0 %***	***32 407***
Recettes réelles de fonctionnement	34 460	38 513	38 928	37 362	37 956	38 776	*12,5 %*	*37 666*
5. Total 3 dans RRF	**86,7 %**	**79,2 %**	**84,3 %**	**86,7 %**	**86,2 %**	**93,2 %**	***7,5 %***	***86,0 %***

Source: comptes administratifs

5.1.1.1. Les recettes fiscales

Les recettes fiscales moyennes, afférentes à la période 2006-2011, provenaient principalement de quatre postes : le produit des contributions directes, les reversements fiscaux versés par la CCBS (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire (DSC), le produit de la taxe additionnelle sur les droits de mutation et les compensations et péréquations fiscales.

Après cinq années de stabilité (3 541 000 € en moyenne de 2006 à 2010), les reversements de fiscalité de la CCBS se sont infléchis en 2011. L'attribution de compensation a diminué de 545 000 €, en raison notamment du transfert à la CCBS de la bibliothèque *Jules Verne*, à compter du 1er janvier 2011.

La dotation de solidarité communautaire, en progression très sensible durant la période 2006-2010 (+ 108,6 %), a diminué en 2011 de 458 000 € (- 63 %). Cette baisse a résulté de la réfaction décidée par la CCBS lorsqu'une commune membre accueille un équipement défini d'intérêt communautaire, ce qui a été le cas avec la réalisation de la piscine intercommunale sur le territoire de la commune.

5.1.1.2. Les marges de manœuvre fiscale

Bien que le potentiel fiscal de la commune ait connu une amélioration, à partir de 2009, il s'est situé nettement en deçà de la moyenne de la strate (639 €/hab. contre 834 €/hab.) en 2010.

Pour autant, le produit des contributions directes a augmenté de 15,8 % entre 2006 et 2010. Cette progression a été exclusivement imputable à un effet base, dans la mesure où la municipalité n'a pas relevé, depuis 2004, les taux de la taxe d'habitation (14,30 %), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (19,34 %), et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (114,61 %), conformément à sa volonté de ne pas considérer les taux comme une variable d'ajustement budgétaire[2].

5.1.1.3. Le produit des dotations et participations

La dotation globale de fonctionnement (DGF), les subventions et participations diverses et les compensations fiscales versées par l'État ont atteint, au cours de la période 2006-2011, une moyenne d'environ 31 % des RRF. Leur progression, de 2006 à 2009, s'est établie à 21 %, mais elles se sont infléchies à partir de 2010, compte tenu du gel des dotations d'État décidé par le législateur.

L'année 2009, durant laquelle la commune de Houilles a perçu 513 142 € (contre 1 026 284 € en 2008) au titre du fonds de solidarité de la région Île-de-France (Fsrif), a été la dernière année d'éligibilité à ce dispositif.

[2] Procès-verbal du débat d'orientation budgétaire de l'exercice 2010.

5.1.2. Les charges réelles de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement ont affiché une grande stabilité au cours de la période 2006-2011. Leur progression a été de moitié inférieure à celle des recettes (+ 6,3 % contre 12,5 %). Rapportées au nombre d'habitants, elles se sont inscrites en-deçà de la moyenne de la strate (en 2010 : 1 016 €, contre 1 216 €). Leur niveau moyen, inférieur de 19,7 % à cette dernière, a résulté pour une large part de la politique volontariste de réduction des charges menée par la municipalité au cours de la période examinée.

Au sein des charges, deux postes ont progressé, celui des autres charges de gestion courante (+ 31,8 % entre 2006 et 2011) et, dans une moindre mesure, celui des charges à caractère général qui, après une légère baisse en 2009 (- 1,4 %), est reparti à la hausse en 2010 (+ 6,6 %) et en 2011 (+ 3 %). Ces évolutions sont imputables, pour une large part, à la rigidité à la baisse, communément observée, de certains postes de dépenses (achats de fournitures, contrats de maintenance).

Les charges de personnel ont affiché pour leur part un volume moyen de 19 M€ entre 2006 et 2011. Leur croissance est restée très mesurée au cours de la période (+ 2,9 %), compte tenu des effets mécaniques induits par le glissement vieillesse-technicité (GVT) et des mesures catégorielles (revalorisation, bonification indemnitaire).

Cette stabilité des dépenses de personnel au sein des dépenses de fonctionnement a résulté de la baisse régulière des effectifs, constatée depuis 2008 (523 agents en 2008 et 491 agents en 2011) et de la progression relative des autres postes de charges. Si leur part dans le total des dépenses réelles de fonctionnement s'est établie à un niveau moyen sensiblement supérieur à celui de la strate (59,7 % contre 52,6 %), leur montant moyen par habitant s'est situé, en revanche, légèrement en deçà de la moyenne au cours de la période (625 €/hab. contre 660 €/hab.).

Les dépenses d'intervention ont progressé de 31,8 % entre 2006 et 2011, en raison de l'augmentation des subventions allouées respectivement à la caisse des écoles (+ 44,4 %) et au centre communal d'action sociale (CCAS) vers le lequel la ville a transféré, en 2011, son service d'aides à domicile. La progression des subventions allouées aux associations de droit privé, également observée, est restée mesurée (+ 10,2 % entre 2009 et 2011).

Les charges financières ont enregistré une diminution particulièrement sensible (- 71 %), passant de 822 000 € en 2007, à 237 000 € en 2011. Leur montant moyen par habitant est ainsi très en deçà de celui de la strate, avec 15,8 €, contre 41,7 €. Cette évolution a illustré la démarche de maîtrise de la dette conduite par la commune.

5.1.3. La capacité d'autofinancement

Le résultat de fonctionnement a sensiblement augmenté au cours de la période examinée (+ 48 %), notamment du fait de la baisse notable des frais financiers (- 68,4 %) et de la croissance des produits exceptionnels (+ 307 %), dont la plus large part a résulté de cessions d'immobilisations (3 M€[3] en 2007, 0,81 M€ en 2008, 0,74 M€ en 2011).

[3] M€ : millions d'euros.

La capacité d'autofinancement (Caf) brute, qui a affiché un niveau moyen de 6,2 M € au cours de la période 2006-2011, compte tenu des résultats de fonctionnement, a permis à la collectivité de couvrir très largement l'amortissement de sa dette, notamment entre 2008 à 2011.

Compte tenu de ces évolutions, la Caf nette[4], négative en 2006 (- 1,78 M€) et en 2007 (- 0,8 M€), est devenue fortement positive en 2008 (1,28 M€), en 2009 (5,41 M), 2010 (5,43 M€) et en 2011 (5,7 M€).

5.2. L'investissement

Les emplois d'investissement (hors remboursement de la dette), composés des seules opérations d'équipement, ont représenté un montant moyen de 8 M€ au cours de la période 2006-2011, même si leur profil a été contrasté selon les exercices, en raison de la programmation et de l'avancement des opérations.

Cet important effort d'équipement a concerné notamment les équipements sportifs (4,17 M€ en 2010, 2,67 M€ en 2011) et, dans une moindre mesure, les établissements culturels (0,73 M€ en 2010, 1,66 M€ en 2011).

Bien que la commune de Houilles ne soit pas dépourvue en matière d'équipements publics, elle a poursuivi une politique destinée à renforcer l'offre de services aux usagers. Pas moins de six opérations d'équipement structurantes, d'un montant unitaire compris entre 2 M€ et 3,34 M€, ont été réalisées dans le cadre du plan prévisionnel d'investissement (PPI) 2006-2010 (réhabilitation et adaptation des équipements existants, restructuration des équipements scolaires et de la petite enfance, acquisitions de terrains et de bâtiments). Leur coût prévisionnel total TTC a été estimé à 23,5 M€, soit un peu plus de la moitié des dépenses d'équipement totales de la collectivité.

Dans ces conditions, alors que les dépenses d'équipement par habitant étaient inférieures à la moyenne de la strate, la situation s'est inversée à partir de 2010 et, en 2011, la commune a dépassé cette moyenne (397 €, contre 327 €).

5.2.1. Les projets d'équipements relatifs à la période 2011-2014

La réalisation de huit opérations d'équipements structurants a été définie au titre de la période 2011-2014, pour un coût prévisionnel de 24 M€. Parmi ces opérations, trois dépendaient de la compétence communale : le conservatoire de musique et de danse (superficie de 1 255 m², l'aménagement de la Zac de l'Église (logements sociaux, place d'agrément) et la construction d'un centre technique municipal. Un projet, celui de la construction de la piscine intercommunale, relevait de la CCBS, en partenariat étroit, cependant, avec la commune.

Le 10 février 2010, le conseil communautaire a approuvé le programme de cette opération et a lancé un concours d'architecture et d'ingénierie, sur le fondement des articles 38 et 70 du code des marchés publics. À la même date, la CCBS, maître d'ouvrage de l'opération, a signé une convention de mise à disposition des services de la commune de Houilles pour la construction de la piscine intercommunale, sise rue du président Kennedy, et pour l'aménagement des abords immédiats de cet équipement.

[4] Autofinancement disponible après amortissement du capital de la dette.

Cette convention a confié à la commune une mission portant sur les éléments suivants : préparation et définition des conditions administratives et techniques, préparation du choix des maîtres d'œuvre, gestion des marchés de maîtrise d'œuvre, gestion des autres prestataires d'études, préparation du choix et gestion des entrepreneurs et fournisseurs, réception des travaux. La convention a prévu qu'à la réception des travaux, la CCBS deviendrait responsable de la garde et de l'entretien de l'ouvrage.

D'une manière générale, les données budgétaires et financières relatives à la commune attestent de la capacité de la municipalité à engager des programmes d'équipement importants et à anticiper l'émergence de charges de fonctionnement inhérentes aux équipements nouveaux.

Cette caractéristique a notamment permis à la collectivité de recueillir un avis favorable de la direction départementale des finances publiques (DDFiP) des Yvelines, le 11 mai 2011, en vue de l'obtention de subventions du conseil régional d'Île-de-France pour la réalisation de cinq projets d'équipement représentant un coût total de 6 342 388 € TTC (mise en sécurité de l'église *Saint-Nicolas*, agrandissement de l'école maternelle *Léon Frapié*, construction du centre technique municipal, réhabilitation de la toiture de la direction des sports, de la jeunesse et de l'enseignement, de l'enfance (DISJEE), aménagement de locaux pour le transfert du service DISJE).

5.3. L'endettement

Selon les données mentionnées à l'état de la dette annexé au compte administratif, l'encours de la dette communale s'établissait à 8,2 M€ au 31 décembre 2011. Il a diminué de 43 % entre 2006 et 2011.

La collectivité n'a pas recouru à l'emprunt au cours de la période 2009-2011, le montant de son financement propre disponible ayant permis de couvrir la plus grand partie des dépenses d'équipement. Grâce à cette baisse significative de l'encours de la dette (- 6,2 M€ sur une période de cinq exercices), la collectivité s'est située très en deçà de la moyenne de la strate au cours de la période 2006-2010 (333 €/hab. contre 1 050 €/hab.).

L'annuité de la dette a sensiblement diminué, sous les effets conjugués de la baisse de l'amortissement et du versement des intérêts. L'évolution est très significative puisque, rapportée au nombre d'habitants, l'annuité est passée de 247 € en 2006, à 39 € en 2011 (contre 140 € au niveau de la strate).

Compte tenu de l'évolution de la Caf brute et de l'encours de la dette, le ratio de désendettement de la collectivité a été ramené de 3 ans en 2006 à 15 mois en 2011, ce qui caractérise une situation financière structurellement équilibrée.

La composition de l'endettement de la commune ne présente, au demeurant, aucun risque à moyen et long terme pour ses finances. Les emprunts contractés à taux fixe représentent 54,7 % de l'encours.

En juin 2011, la collectivité a anticipé le possible défaut de liquidité qui a affecté l'ensemble des collectivités territoriales, en concluant avec des établissements bancaires deux conventions de tirage pour des montants respectifs de 4 M€ et 2 M€.

6. LA GESTION DE LA COMMUNE

6.1. L'organisation interne

La collectivité n'a pas élaboré de guide des procédures ni de règlement intérieur financier et budgétaire se déclinant en prescriptions. En revanche, la direction générale des services (DGS) a produit des notes spécifiques à l'attention des différents services. Des comités de direction, réunissant de manière périodique les responsables de services, ont pour objet d'harmoniser la gestion interne.

Au plan budgétaire, des lettres de cadrage sont adressées aux services au cours des mois de la période juin-juillet de chaque exercice. Elles détaillent, sous une forme didactique, la procédure à suivre en matière de dépenses et de recettes de fonctionnement, d'investissement, et préconisent aux services d'optimiser la gestion des différents postes de dépenses.

Au plan juridique, les contentieux sont gérés en fonction de leur technicité, de leur spécificité et de leurs éventuelles conséquences financières pour le budget communal. En règle générale, ils sont suivis par la direction concernée (urbanisme, ressources humaines).

Lorsque le niveau de complexité est avéré, les dossiers sont confiés à des cabinets d'avocats spécialisés. La DGS dispose néanmoins d'un référent juridique, depuis septembre 2007, qui est chargé d'exercer une mission transversale de sécurisation des actes administratifs de la collectivité (conseils aux élus et aux services sur la base d'une expertise juridique, rédaction et analyse de contrats complexes, gestion des contentieux en lien avec les services concernés).

Par ailleurs, la collectivité dispose d'une direction des systèmes d'information, unité de soutien logistique composée d'un directeur et de sept agents, qui assure la conduite des projets informatiques : développement et maintenance du réseau informatique dont l'intranet de la commune, gestion des matériels informatiques et des logiciels métiers et bureautique, dématérialisation des actes administratifs.

Cette organisation reflète la volonté de la collectivité de sécuriser ses procédures. Pour autant, elle trouverait avantage à les formaliser dans un guide destiné aux services.

Recommandation n° 1.

La chambre recommande de réaliser un guide des procédures, à partir des notes de la direction générale des services, déclinant en prescriptions concrètes les normes législatives et réglementaires.

6.2. La qualité des documents produits par la commune

La collectivité élabore de manière systématique les documents garants de la transparence de ses activités : état d'inventaire patrimonial, comptes rendus des débats d'orientation budgétaire et annexes du compte administratif. Elle est destinataire, par ailleurs, d'informations en provenance de tiers, comme les rapports d'activité des syndicats intercommunaux et des délégataires de service public.

6.2.1. Les états d'inventaire patrimonial

Conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, la collectivité produit régulièrement le tableau des acquisitions et cessions immobilières de l'exercice, à l'appui du budget principal et de budget annexe de l'assainissement.

Compte tenu des éléments examinés et des documents transmis par la direction de l'urbanisme, la chambre prend acte de l'importante démarche d'inventaire réalisée par le service de l'urbanisme de la collectivité, notamment à partir du système d'information géographique (SIG) qui lui a permis de se doter d'un outil exhaustif et opérationnel.

6.3. Les relations de la commune avec le comptable public

La commune de Houilles n'a pas signé de convention de partenariat avec la trésorerie principale durant la période examinée. Les contacts avec le comptable se sont établis de manière informelle, ou sous une forme plus formelle, à l'occasion des réunions de la commission d'appel d'offres, ou bien lorsque des dossiers l'ont exigé (réorganisation et modernisation du secteur des régies municipales dans l'optique du passage à la norme SEPA, par exemple).

Certains constats ont toutefois permis de relever des insuffisances. L'examen de l'opération d'aménagement du Quartier de la Gare a ainsi fait apparaître des échanges d'informations incomplets, soit en matière d'identification de certains équipements publics (vente de terrains et de biens immobiliers à la Sogar), soit en matière de détermination des créances de la ville et de leur affectation au bilan.

Le bon accomplissement de la mission du comptable implique des échanges réguliers et réciproques avec les services de la collectivité. La production de l'état d'actif retraçant fidèlement le patrimoine communal est ainsi conditionnée par l'élaboration en amont, par les services municipaux, d'inventaires patrimoniaux exhaustifs et fiables, permettant de sécuriser la gestion patrimoniale de la ville.

À cet égard, la chambre recommande à la collectivité de conclure une convention de partenariat le comptable public.

Recommandation n° 2.

La chambre recommande la passation d'une convention de partenariat avec le comptable public afin de sécuriser les procédures et la gestion patrimoniale.

6.3.1. Les débats d'orientation budgétaire (Dob)

Les débats d'orientation budgétaire, entre 2006 à 2012, ont été organisés dans des délais s'échelonnant entre 21 jours et 1 mois et demi avant l'adoption du budget primitif. Cette pratique permet d'accorder aux membres de l'assemblée délibérante un délai de réflexion suffisant, en ce qui concerne les orientations budgétaires et financières définies pour la collectivité.

6.3.2. Les rapports produits par les EPCI

La commune est destinataire des rapports produits par les EPCI dont elle est membre, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT. Ces rapports comportent effectivement les comptes retraçant les opérations afférentes à l'exécution des délégations de service public, l'analyse de la qualité du service et sont assortis d'annexes permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

6.4. La gestion des ressources humaines

En septembre 2012, la direction des ressources humaines était administrée par un directeur, assisté d'un adjoint et de 11 agents. Elle était organisée en 5 pôles : action sociale/instances paritaires (2 agents), études statutaires (1 agent), pôle carrière (3 agents), paie/budget (2 agents), pôle emploi/compétences (3 agents).

6.4.1. Les effectifs de la collectivité

Au cours de la période 2006-2011, l'effectif total moyen de la collectivité s'est établi à 512 agents, répartis à raison de 433 agents titulaires et stagiaires (en moyenne 84,6 % du total) et de 79 agents non-titulaires (en moyenne 15,4 % du total). Il s'est infléchi légèrement entre 2009 et 2011 (- 6 %).

Le nombre moyen des emplois occupés par des agents non-titulaires s'est accru sensiblement de 2007 à 2011 (+ 19,8 %), l'effectif étant porté de 71 à 85. Cette évolution a pu découler, en partie, du choix de la commune de ne pas externaliser certaines catégories de prestations, telles les prestations de ménage.

Les effectifs d'agents titulaires (- 9,2 %) ont en revanche diminué au cours de la période examinée. Outre le non remplacement de tous les agents accédant à la retraite, la réduction du nombre d'agents a également résulté du transfert, en janvier 2011, des agents du service des aides à domicile de la ville vers le centre communal d'action sociale (CCAS).

6.4.2. Le recrutement du personnel

La rotation de certains agents d'encadrement a été relativement forte au cours de la période sous revue. Une telle situation est toujours susceptible de revêtir un caractère préjudiciable pour l'activité d'une collectivité, dans la mesure où une gouvernance efficiente des services exige une certaine permanence desdits agents.

Le maire a indiqué qu'il convenait à cet égard de prendre en compte les spécificités de l'Île-de-France, où les mutations de cadres ont une fréquence plus élevée, et la promotion interne, certains cadres ayant accédé à de plus grandes responsabilités.

6.4.2.1. Les postes occupés par des agents non-titulaires

L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale dispose que « les emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que ceux applicables aux agents de l'État ».

Par ailleurs, l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État précise les cas dans lesquels ces emplois peuvent être pourvus, par dérogation à l'article 3 précité : « lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes et, pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ».

Les agents ainsi recrutés sont engagés sur des contrats à durée déterminée, d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables, par reconduction expresse, mais la durée des contrats successifs ne peut excéder six ans. Si, à l'issue de la période maximale de six ans mentionnée à l'alinéa précédent, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

Certains des postes attribués à des contractuels par la commune de Houilles ne paraissaient pas présenter un caractère spécifique faisant obstacle à la désignation de titulaires. Cela a été le cas pour les postes de directeur des ressources humaines, de l'urbanisme et de responsable de la bibliothèque.

Depuis lors, la commune a conclu un contrat à durée indéterminée avec le directeur de l'urbanisme et les postes de directeur de la bibliothèque et de directeur des ressources humaines ont été confiés à des agents titulaires.

6.4.3. Le régime indemnitaire des agents de la commune

Le régime indemnitaire applicable aux agents de la commune est encadré par un ensemble de délibérations définissant le régime propre à chacune des filières de personnel. Les primes et indemnités prévues par ces délibérations sont versées à l'ensemble des personnels (titulaires, stagiaires, non-titulaires et contractuels). Le taux individuel applicable est modulable, d'une part, selon la nature des responsabilités et des contraintes de l'emploi, d'autre part, en fonction de la manière de servir de l'agent, appréciée au regard du système d'évaluation du personnel communal mis en place.

L'examen d'un échantillon de bulletins de paie concernant des agents relevant des diverses filières d'emplois de la collectivité n'a pas révélé d'anomalies, à l'exception d'une indemnité dite « de chaussures et de petit équipement. Instituée par une délibération du 23 avril 1976 au bénéfice de certains agents communaux, cette indemnité est attribuée sous forme d'un versement unique, au mois de janvier de chaque exercice. À titre indicatif, au 1er janvier 2009, elle concernait 384 agents, toutes filières et statuts confondus, pour un montant total de 21 538 €.

Selon les dispositions réglementaires[5], elle constitue un élément de rémunération lié à une sujétion particulière. Elle est « allouée aux agents dont les fonctions entraînent une usure anormalement rapide des chaussures ou des vêtements de travail, sans que ceux-ci soient fournis par la collectivité ». Son octroi aux fonctionnaires territoriaux est admis, sous réserve de l'appréciation du juge, en dehors de tout principe d'équivalence avec les corps de la fonction publique d'État.

L'octroi de cet avantage nécessite une délibération de l'organe délibérant qui désigne les bénéficiaires, parmi lesquels peuvent figurer les fonctionnaires titulaires et stagiaires, ainsi que les agents non-titulaires. Or, la délibération du 23 avril 1976 précitée ne recensait pas les bénéficiaires.

Nonobstant la modicité des versements individuels afférents à cette indemnité, l'examen effectué a permis de constater qu'un grand nombre de bénéficiaires ne satisfaisait pas aux critères d'attribution. Sans contester cet état de fait, le maire a indiqué qu'une modification de ce dispositif indemnitaire risquait d'être perçue par le personnel bénéficiaire comme une remise en cause d'avantages acquis.

6.4.4. Les avantages en nature ou accessoires

6.4.4.1. Les logements de fonction

Au cours de la période 2006-2011, la commune a mis à disposition de ses agents, par une délibération du 14 octobre 2005, 18 logements de fonction dont 15 au titre de la nécessité absolue de service (un logement au directeur général des services et 14 logements aux gardiens). Ces concessions de logement ont été consenties conformément au principe de gratuité pour le logement nu comme pour les charges locatives (eau, électricité, téléphone), en application des dispositions réglementaires. L'avantage en nature inhérent aux logements concédés a été pris en compte dans la liquidation du traitement respectif de chaque agent bénéficiaire.

Trois concessions de logement ont été consenties au titre de l'utilité de service, respectivement au directeur des services techniques et à deux directrices de crèches. Deux arrêtés individuels d'attribution ont retenu l'attention de la chambre. Le premier prévoit que « les charges seront payées par l'occupant, en fonction de ses consommations réelles », sans définir celles-ci avec précision. Le second arrêté ne mentionne pas le paiement de charges locatives par l'occupant.

La chambre prend acte de la démarche de régularisation entreprise par la collectivité, sur ce point, sur le fondement du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 relatif à la réforme du régime des concessions de logement.

6.4.4.2. Les véhicules de fonction

La commune de Houilles dispose d'un parc municipal de véhicules destinés à répondre aux besoins de déplacement de ses agents. L'organe délibérant fixe la liste des fonctions et missions ouvrant droit à l'attribution d'un véhicule de service avec autorisation de remisage à domicile.

[5] Décrets n° 60-1302 du 5 décembre 1960 modifié et n° 74-720 du 15 août 1974, arrêté ministériel du 31 décembre 1999.

L'utilisation des véhicules est régie par le règlement validé par le bureau municipal le 15 mars 2005. Ce document définit de manière stricte les conditions d'utilisation des véhicules ainsi que les responsabilités qui incombent aux utilisateurs (sécurité, amendes, entretien préventif, sinistres et réparations).

Les décisions d'attribution individuelle de véhicules aux agents municipaux et aux élus, la liste nominative des véhicules attribués au cours de la période, ainsi que les déclarations annuelles des données sociales adressées aux services fiscaux, relatifs à la période 2005 à 2010, n'appellent pas de remarque particulière.

6.4.4.3. La déclaration des avantages en nature alloués au personnel

Les formulaires de déclaration annuelle des données sociales (DADS) relatifs aux exercices 2005 à 2010, ainsi que les bulletins de traitement correspondants, ont montré la concordance entre les avantages perçus par les agents et les montants déclarés.

6.4.5. La formation des agents de la collectivité

La commune élabore des plans de formation biannuels, associés à une charte de la formation, qui a pour objet de préciser les finalités et de fixer les principes soutenant la promotion et l'élaboration de la formation des fonctionnaires territoriaux. Un règlement relatif à la formation professionnelle a été établi, conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1984.

Depuis le 21 février 2008, la collectivité fait bénéficier ses agents des dispositions relatives au droit individuel à la formation (Dif), institué par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007. Elle est ainsi en mesure de prendre en compte des actions « hors plan de formation » (besoins émergents, nouvel agent, mission imprévue) dans la limite des autorisations budgétaires (environ 2 % des crédits annuels).

Les actions de formation visent à accompagner les agents en matière d'adaptation des missions et d'organisation du travail, en fonction de l'emploi occupé et en termes d'évolution de carrière, comme en termes de développement personnel. Elles sont principalement dispensées à l'extérieur de la collectivité, soit par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), soit par des organismes privés.

Le budget formation de la collectivité, hors formation du CNFPT, s'est accru de 45 % entre 2006 et 2011. Son montant annuel, correspondant à des versements aux organismes de formation et à des frais de colloques et séminaires, est passé de 62 000 €, en 2006, à 90 000 € en 2011.

6.5. Les relations de la commune avec la CCBS

Depuis le 1er janvier 2006, la commune est membre de la CCBS, dont le siège est situé à Chatou (Yvelines). Cet EPCI, composé de six autres communes, regroupe une population totale d'environ 172 100 habitants sur un territoire d'une superficie de 3 900 hectares. Comme indiqué supra, Houilles est la deuxième commune de la CCBS, derrière Sartrouville.

La CCBS exerce quatre compétences principales : aménagement de l'espace (schéma directeur de la boucle de Montesson, Scot, Zac communautaires, aire d'accueil des gens du voyage) ; actions de développement économique (coordination des politiques de l'emploi, logement, voirie d'intérêt communautaire, plan local de développement urbain (PLDU) ; environnement, (dont collecte et traitement des ordures ménagères ; transports en commun et construction, aménagement, entretien et gestion des équipements publics d'intérêt communautaire (Bibliothèque *Jules Verne* et piscine).

6.5.1. Les conséquences budgétaires et financières de l'appartenance de la commune à la CCBS

Au titre de son appartenance à la CCBS, la commune perçoit une attribution de compensation (AC) et une dotation de solidarité communautaire (DSC)[6].

L'AC n'a pratiquement pas progressé de 2006 à 2010, compte tenu de la faiblesse des flux financiers inhérents aux transferts réalisés durant cette période. Elle est passée, en effet, d'un montant de 3,55 M€ à 3,53 M€. En 2011, elle a diminué de 15,4 %, à 2,99 M€, en raison du transfert de la bibliothèque *Jules Verne*.

La DSC, facultative, a été instituée par une délibération du conseil communautaire en date du 12 décembre 2005. La part attribuée à Houilles a progressé de 2006 à 2010, passant de 0,35 M€ à 0,72 M€. En 2011, son montant a été ramené à 0,46 M€, soit une réfaction notable (- 63 %), compte tenu d'une modification de la clé de répartition de la dotation décidée par le conseil communautaire.

6.5.2. Les transferts de compétence de la commune de Houilles vers la CCBS

La commission d'évaluation des charges transférées (CLECT), chargée d'évaluer les transferts de compétences des communes vers l'EPCI, a été créée par délibération du conseil communautaire du 29 juin 2005. Houilles y dispose de deux représentants (un titulaire et un suppléant).

6.5.2.1. Le transfert de la compétence ordures ménagères

Depuis 2006, la CCBS exerce la compétence environnement, qui recouvre, entres autres, la collecte et le traitement des déchets ménagers. Plus précisément, elle coordonne la collecte, le traitement étant assuré par le syndicat intercommunal de traitement des résidus urbains (Sitru).

Pour une très large part, les dépenses engagées par certaines communes (Carrières-sur-Seine, Chatou, Croissy-sur-Seine, Le Vésinet), se rapportaient à des frais de personnel (ingénieurs, contrôleurs de travaux, agents de collecte, techniciens des services environnement, secrétaires) et à des frais de gestion. Dans certains cas (Houilles, Montesson et Sartrouville), elles concernaient également les interventions des services techniques (nettoyage des bacs, stockage, parc auto).

[6] Article 1609 nonies C VI du code général des impôts.

La commune de Houilles et la CCBS ont adopté le principe d'une mise à disposition de l'EPCI du service d'ordures ménagères, en charge de la collecte, par une convention du 11 septembre 2009, avec date d'effet au 1er janvier 2009. Cette convention a déterminé le coût du transfert de service sur la base des éléments suivants : dépenses de personnel de 56 700 € (un ingénieur à temps plein, un emploi jeune à 50 %), et diverses interventions portant le montant total à 59 000 €[7]. Les agents affectés à plein temps auprès de la CCBS ont été mis à disposition de celle-ci dans un premier temps, puis transférés.

6.5.2.2. Le transfert de certaines voiries communales

Aux termes de ses statuts, la CCBS est compétente en matière de création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire. Cette compétence est limitée à la chaussée des voies et ne comprend pas le nettoiement, le déneigement ni l'éclairage public, qui restent du domaine de compétence de chaque commune membre.

L'intérêt communautaire des voiries communales a été défini par la CCBS et la commune par délibérations concordantes du 18 décembre 2007, sur le fondement de trois critères : la circulation des lignes de transport, la circulation de transit et la desserte d'un équipement public ou privé dont la zone d'attractivité dépasse les limites de la commune.

Dans le cadre de ses travaux d'évaluation, la CLECT a retenu le principe selon lequel les voiries transférées étaient considérées en bon état d'entretien et ne pas nécessiter de lourds travaux de réfection durant une période de sept ans, ce qui était le cas des voiries transférées par la commune. La CLECT a proposé deux modes de calcul du coût d'entretien des voiries transférées : soit un coût rapporté au mètre carré, soit un coût calculé sur la base de la moyenne des coûts pratiqués dans chacune des communes, après soustraction du coût le plus élevé et du coût le moins élevé. En définitive, il a été convenu de retenir un coût moyen pondéré de 0,31 €/m² TTC[8].

En ce qui concerne la commune de Houilles, la commission a retenu une superficie de voirie transférées de 45 250 m² (14 rues et 1 pont), d'une valeur d'actif de 3,892 M€ et d'un coût d'entretien annualisé de 12 856 €.

6.5.2.3. Le transfert de la compétence construction, entretien, aménagement et gestion des équipements d'intérêt communautaire

- **Le projet de construction de la piscine intercommunale de Houilles**

L'intérêt communautaire du projet de construction d'une piscine à vocation intercommunale sur le territoire de Houilles a été défini par le conseil communautaire, le 12 novembre 2009. Ce projet visait à pallier les insuffisances de l'ancien équipement réalisé dans le cadre du programme *1 000 piscines*, lancé en 1975.

[7] *Source : procès-verbal de mise à disposition d'effectifs OM.*

[8] Article 1609 nonies C-IV du CGI, qui fixe un coût moyen annualisé des dépenses liées aux équipements, « intégrant le coût de réalisation ou d'acquisition ou, en tant que de besoin, le coût de renouvellement, les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année. Le coût est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes ».

Le 4 mars 2010[9], la CCBS et la commune ont conclu une convention de mise à disposition de la communauté des services de la mairie, dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage de la construction de l'équipement. C'est la CCBS qui doit devenir responsable de la conservation et de l'entretien de l'ouvrage, à la date de réception des travaux.

- **La clé de répartition de la dotation de solidarité communautaire**

Dans le cadre de la compétence construction, aménagement, entretien et gestion des équipements communautaires, exercée depuis le 1er janvier 2011 par la CCBS, le conseil communautaire a décidé, par délibération du 15 décembre 2010, de définir une nouvelle clé de répartition de la dotation de solidarité communautaire, ajoutant aux critères de base (population, potentiel fiscal et dotation globale de fonctionnement) un nouveau critère.

Selon les termes de cette délibération, ce dernier a pour objet de permettre le financement de la construction de nouveaux équipements d'intérêt communautaire, sur les bases suivantes :

« la DSC obtenue en application des trois précédents critères par une commune sur le territoire de laquelle la CCBS a construit un équipement d'intérêt communautaire, est diminuée à hauteur du montant perçu par elle l'année précédant le début des travaux […] ; par dérogation, le conseil communautaire peut, par une délibération à la majorité des deux tiers, décider de n'appliquer qu'une partie de cette réduction jusqu'à l'ouverture de l'équipement au public. Il fixe annuellement le taux de réfaction en tenant compte des charges supportées par la communauté et la commune, dans la limite de 50 % de la diminution normalement applicable ».

Cette décision a eu pour conséquence de ramener le montant de la DSC attribuée à la commune de Houilles, au titre de 2011, de 0,54 M€ à 0,27 M€ (à 0,46 M€, si on ajoute le complément exceptionnel de 0,19 M€ versé en 2011, et à 0,012 M€ en 2012.

Au total, le projet de construction de la piscine d'intérêt communautaire a induit une perte cumulée de DSC, au titre des exercices 2011 et 2012, qui peut être évaluée à 0,61 M€.

Or, dans le même temps, la commune a versé des fonds de concours :

- PPI 2006-2010 du 2 juin 2009, aménagement du terrain, rue Kennedy : 2,15 M€ ;
- PPI 2011-2014 du 13 janvier 2011, piscine intercommunale : 6,25 M€ HT, au titre de ces exercices.

Si, en définitive, la réfaction appliquée à la DSC, retenue par le conseil communautaire le 15 décembre 2010, a tenu compte des charges supportées par la communauté et la commune[10], elle a eu néanmoins pour effet d'atténuer sensiblement l'effet péréquateur des critères mentionnés dans la délibération du conseil communautaire précitée du 12 décembre 2005. Or, deux au moins de ces critères, la population et le potentiel fiscal, doivent être pris en compte prioritairement, en vertu des dispositions de l'article 185 de la loi précitée du 13 août 2004, dans la mesure où ils permettent de corriger les inégalités communautaires.

Bien que le législateur n'ait pas défini de manière précise la pondération minimale à accorder à ces critères, leur caractère prioritaire implique qu'ils ne pèsent pas d'une manière marginale dans la répartition de la DSC, ce qui semble être le cas en l'espèce.

Si les habitants de Houilles bénéficient bien de la proximité de cet équipement nautique intercommunal, la clé de répartition de la DSC définie par la délibération du 15 décembre 2010 semble néanmoins susceptible d'introduire certaines distorsions financières entre les communes membres.

[9] Délibération du 10 février 2010.
[10] Délibération du conseil communautaire en date du 15 décembre 2010.

6.5.2.4. Le transfert de la bibliothèque *Jules Verne*

L'intérêt communautaire des bibliothèques et médiathèques a été défini par une délibération du conseil communautaire du 22 septembre 2010[11]. Un arrêté préfectoral du 21 mars 2011 a constaté la définition de cet intérêt (construction, aménagement, entretien et gestion de toute nouvelle bibliothèque ou médiathèque sur le territoire intercommunal).

Le 17 novembre 2010, le conseil communautaire a donné au président de la CCBS l'autorisation de signer une convention de mise à disposition avec les communes-membres concernées. Une convention a été conclue avec Houilles, le 14 janvier 2011, pour une durée de un an, renouvelable par accord expresse entre les parties.

En préambule de cette dernière, il est mentionné que « pour une bonne organisation du service, il est nécessaire que le personnel de la bibliothèque soit mis à disposition de la communauté de communes à partir du 1er janvier 2011, comme le permet l'article L. 5211-4-1 du CGCT et, dans un second temps, que le transfert des agents concernés pourra être réalisé s'il présente un intérêt pour le bon fonctionnement du service et s'il garantit la situation des agents ».

En vertu de son article 5, la convention prévoit que le service mis à disposition de la communauté se compose de 13 agents dont les grades se répartissent comme suit : 8 assistants qualifiés de conservation du patrimoine, employés à 100 %, 4 adjoints du patrimoine, dont 2 employés à temps plein et 2 à 50 %, 1 rédacteur territorial employé à 100 %. La reconduction de la convention a été approuvée par le conseil municipal le 15 décembre 2011.

L'article 7 de la convention définit les modalités de remboursement des frais engagés : « La CCBS rembourse à la commune tous les trimestres, sur la base d'un état liquidatif détaillé, les sommes payées par la commune pour l'emploi de ses agents (traitements, cotisations sociales, taxes sur les salaires, et un forfait supplémentaire de 1,5 % des sommes payées au titre des frais de gestion de la ville ».

Le président de la CCBS a été autorisé à signer le procès-verbal de mise à disposition de la bibliothèque *Jules Verne* le 28 juin 2011. Ce document, signé conjointement par le maire et le président de la communauté, définit la consistance du bien mis à disposition à titre gratuit, à savoir : surface de la bibliothèque, incluant un logement d'employé communal, superficie du terrain, liste des biens meubles (bureaux, matériels divers, rayonnage).

Or, le cadre défini lors du transfert de la bibliothèque *Jules Verne* ne semble pas conforme aux dispositions légales qui définissent les conditions de mise en œuvre des transferts.

En effet, si, jusqu'à l'adoption de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, il n'existait pas de dispositif de transfert obligatoire des personnels lors de la création d'un EPCI, l'article 46 de la loi du 27 février 2002 (L. 5211-4-1 du CGCT) dispose, dès lors qu'une compétence est transférée à titre exclusif à cet EPCI, que les personnels et les services correspondant à l'exercice de cette compétence sont automatiquement transférés à l'EPCI et que ces agents conservent leurs conditions d'emploi et leur régime indemnitaire. Les modalités de transfert font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI, prise après avis du comité technique paritaire de la commune et, s'il existe, du comité technique paritaire compétent de l'EPCI, dans le respect des conditions de statut et d'emploi fixées par la loi du 26 janvier 1984.

[11] Délibération concordante de la commune de Houilles du 4 novembre 2010.

La CCBS a fait référence à l'article L. 5211-4-1 du CGCT pour justifier la mise à disposition des effectifs de la bibliothèque, au motif qu'il précise que « dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier ».

Or, en l'occurrence, il ne s'agissait nullement d'un transfert à titre partiel, mais bien d'un transfert de compétence à titre exclusif, constaté par l'arrêté préfectoral précité et qui, à ce titre, devait entraîner le transfert automatique des personnels concernés.

Le maire a indiqué, à cet égard, qu'il était important de permettre à la CCBS de monter en charge progressivement et qu'il souhaitait conserver son autorité sur les personnels de la bibliothèque au nom de la préservation de la politique culturelle de la commune, notamment en matière de politique d'animation. Il a précisé, par ailleurs, que la CCBS avait été sollicitée sur cette question, afin que les statuts soient revus et que la notion de transfert partiel fasse l'objet d'une clarification.

En tout état de cause, les dispositions réglementaires relatives aux transferts d'effectifs dans le cadre d'un transfert exclusif de compétence, entre la commune et la CCBS, ne sont toujours pas respectées. Pour ce motif, la chambre recommande à la commune de Houilles, en coordination avec la CCBS, de transférer les personnels affectés à la mise en œuvre des compétences devenues communautaires.

Recommandation n° 3.

La chambre recommande à la commune, en coordination avec la CCBS**,** de transférer les personnels affectés à la mise en œuvre des compétences devenues communautaires.

6.6. Les relations de la commune avec les associations

La gestion interne des attributions de subventions et avantages en nature accordés par la commune permet de sécuriser les demandes formulées par les bénéficiaires potentiels. Sur la base du dossier de demande de subvention, le montant à allouer est examiné par l'élu responsable des finances, après concertation avec les élus délégués. La vérification des objectifs fixés dans le cadre des conventions d'objectifs est effectuée par chacun des services sous l'autorité de leurs directeurs respectifs. Le respect de ces objectifs conditionne l'attribution et le montant des subventions à attribuer.

Les subventions allouées aux organismes publics et privés, au cours de la période 2006-2010, ont progressé de 70,3 %, passant de 0,75 M€ à 1,28 M€. Cette augmentation sensible a résulté notamment des versements réalisés au bénéfice du centre communal d'action sociale (+ 340 %). Les dotations concernant ce dernier ont atteint leur montant le plus élevé en 2011 (484 000 €, contre 193 000 € en 2010), reflétant l'effort consenti par la commune en direction de la population locale, dans un contexte de crise économique.

Les subventions allouées aux associations de type loi de 1901 ont enregistré une croissance plus modérée (+ 9,3 %) et leur part dans le total des subventions s'est établie en moyenne à environ 62 %. Les modulations à la hausse ou à la baisse de certaines subventions ont pu trouver leur explication dans certains facteurs exceptionnels. À titre d'exemple, ce fut le cas de la subvention allouée en 2011 au comité des fêtes, pour l'organisation du 40ème anniversaire de la corrida pédestre internationale de Houilles.

La commune a conclu des conventions d'objectifs avec les organismes bénéficiaires de subventions dont le montant annuel est supérieur à 23 000 €, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations[12]. Dans certains cas, elle a décidé de passer des conventions avec des associations bénéficiant d'une subvention annuelle inférieure au montant précité.

Huit conventions, relatives à la période 2008-2010, ont été examinées. Établies à partir d'un modèle-type, ces conventions définissent l'objet, le montant, les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Elles sont complétées par une annexe qui précise les conditions de mise à disposition de locaux, des moyens matériels et, le cas échéant, des véhicules.

7. LES OPÉRATIONS D'URBANISME

7.1. La Zac du Quartier de l'Église

L'opération de la Zac du Quartier de l'Église a été décidée par une délibération du 14 décembre 1990, afin de rénover le centre-ville par la création d'îlots homogènes, la réhabilitation du bâti ancien, l'élargissement des voiries existantes et la création d'un mail piétonnier, enfin la valorisation d'espaces en friches.

La superficie de l'opération a été fixée initialement à environ 65 000 m², dont une surface de plancher hors œuvre nette (Shon) de 52 500 m², répartie à raison de 25 800 m² de logements en accession, 17 800 m² de logements à prêts conventionnés, 5 400 m² de logements PLA (prêts locatifs aidés), 2000 m² de logements PLI (prêt local d'insertion) et 1 500 m² de commerces. Une convention d'aménagement a été conclue avec la Société d'aménagement du centre de l'église de Houilles (SAMCEH), le 30 novembre 1994, pour une durée de 9 ans.

Le programme de la Zac a subi divers aléas au cours des cinq premières années (effondrement du marché de l'immobilier, amorcé dès 1991, évaluation erronée des charges foncières « logements ») qui ont eu pour effet de déséquilibrer progressivement le bilan de l'opération. Ainsi, le déficit estimé en 1996 s'établissait à 21 449 000 F (3,27 M€).

Confrontée à la dégradation des conditions de réalisation de l'opération et afin d'en assurer la pérennité, la collectivité a approuvé quatre avenants à la convention initiale[13]. Pour autant, ces ajustements successifs n'ont pas permis d'éviter l'interruption du programme de l'opération et ont conduit la collectivité à étudier des possibilités de relance.

Sur le fondement d'un rapport remis par le cabinet d'études *YL Aménagement*, en novembre 2003, la commune a approuvé, le 23 janvier 2007, un avenant n° 5 à la convention. Cet avenant, signé le 18 juin 2007 avec la SAMCEH, a eu pour objet de proroger la durée de la convention initiale jusqu'au 31 décembre 2011 et de définir les conditions de poursuite de l'opération.

---

[12] Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

[13] Avenant n° 1 du 10 juin 1997 : mise en place de la résorption de l'habitat insalubre (RHI) ;
Avenant n° 2 du 10 juin 1997 : bilan de la RHI et amendement de l'opération ;
Avenant n° 3 du 12 juillet 1999 : conséquence de la minoration de la subvention RHI, réajustement du calendrier ;
Avenant n° 4 du 12 juillet 1999 : redéfinition des modalités de paiement des terrains communaux.

À cette date, l'état d'avancement de l'opération pouvait faire l'objet des constatations suivantes, en ce qui concerne le respect des obligations respectives des cocontractants.

- **En ce qui concerne les obligations de la SAMCEH**
  - l'acquisition de terrains pour un montant de 3,29 M€ (superficie : 5 833 m²), a été intégralement réalisée ;
  - la participation forfaitaire au titre de la réalisation d'équipements publics a été versée intégralement à la commune pour le montant fixé (0,76 M€ HT), en contrepartie de la suspension de la taxe locale d'équipement (TLE) ;
  - le relogement des habitants a été effectué par la SAMCEH ;
  - la modification du plan d'aménagement de zone (Paz) a induit un accroissement du programme de VRD de 0,5 M€, auquel s'est ajouté un montant de 0,06 M€ de travaux réalisés par la commune, soit un total de 0,11 M€ HT à la charge de l'aménageur, montant versé par ce dernier en juin 2007 ;
  - la transmission des comptes rendus financiers à la commune par la SAMCEH a été effectuée.
- **En ce qui concerne les obligations de la commune**
  - la démarche d'expropriation (art. 7)[14] a été conduite par la ville, en vue de la réalisation des travaux suivants : embellissement du centre-ville, construction de nouveaux logements (dont 91 à caractère social), poursuite de la réfection de voies et trottoirs, réalisation d'un pôle culturel, d'une crèche, d'un commissariat de police et d'un espace vert ;
  - en ce qui concerne les équipements (VRD) réalisés par l'aménageur (art. 12.2 de la convention), la collectivité a demandé à celui-ci des améliorations qualitatives pour un montant de 0,64 M€ HT qu'elle a versé à la signature de l'avenant.

Compte tenu des retards enregistrés dans la mise en œuvre du programme de la Zac, la commune a adopté un avenant n° 6, le 17 novembre 2011, visant à proroger la validité de l'avenant n° 5, jusqu'au 31 décembre 2014, et à redéfinir le calendrier de réalisation des tranches de VRD.

7.3 Le bilan de la Zac du Quartier de l'Église, en décembre 2012

En décembre 2012, 2 programmes de logements avaient été livrés par l'aménageur : *Ogic*, rue Jean Mermoz (90 logements) et *Ogif*, rue Blaise Pascal (38 logements PLS). L'opération *Cogedim* était en cours et concernait les réalisations suivantes : zone *UZab* (rue Blaise Pascal/Émile Combe), 132 logements, dont 71 logements en zone haute et 61 logements en zone sud.

À cette même date, l'achèvement de la Zac impliquait l'achèvement des VRD, dont une part importante a déjà été réalisée et la réalisation de deux équipements d'infrastructure : la crèche intégrée dans l'îlot *UZak* (programme *Cogedim)* dont le permis de construire avait été délivré, et le parking, en pied d'immeubles, de la zone *UZaf* (rue Gabriel Péri), dont le permis avait été déposé.

[14] L'arrêté de déclaration d'utilité publique a été délivré par le préfet des Yvelines le 6 août 2009, l'arrêté de cessibilité a été signé le 4 août 2010 et l'ordonnance d'expropriation a été rendue le 26 août 2010.

En définitive, en relançant l'opération dans un contexte difficile, la commune est parvenue à préserver ses intérêts.

7.2. La Zac du Quartier de la Gare

7.2.1 Le rappel des faits

À la fin des années 80, la commune a décidé de restructurer le tissu urbain autour de la gare (RER-SNCF) de Houilles-Carrières : îlot Charles de Gaulle/4 septembre, Berthelot et Gambetta. A cet effet, le 25 janvier 1990, le conseil municipal avait approuvé la création d'une Zac, dite du Quartier de la Gare, dont l'aménagement a été confié à la société à responsabilité limitée (Sarl) *Sogar*, par une convention conclue le 23 juin 1990.

Définie initialement sur un périmètre de 70 443 m², comportant une partie nord d'environ 28 003 m², une partie sud d'environ 18 037 m² et une emprise SNCF de 24 403 m², cette opération prévoyait la réalisation d'un programme de 75 600 m² de Shon (46 500 m² à usage d'habitations : 550 logements, 19 700 m² à usage de bureaux, 7 200 m² dédiés aux commerces et 2 200 m² aux équipements publics).

Sur le fondement de la convention, la commune a cédé à la Sogar[15] des parcelles destinées à accueillir une partie des équipements publics et des infrastructures, que cette dernière s'est engagée à réaliser, à financer et à lui restituer au terme de la réalisation (crèche familiale, crèche halte-garderie, salle polyvalente).

Confrontée très rapidement à des difficultés résultant principalement d'une surestimation des charges foncières relatives aux logements et d'une évolution défavorable du marché de l'immobilier, la Sogar n'a remis à la commune aucun des équipements précédemment cités. Au surplus, sa mise en liquidation judiciaire a été prononcée par le tribunal de commerce de Nanterre le 18 juillet 2000[16]. Les services communaux ont alors adressé une déclaration de créance au mandataire-judiciaire le 4 septembre 2000, sur la base d'un montant estimé à 12 230 440 €.

Face à cette situation de blocage, la municipalité a décidé de confier une étude au cabinet *YL Aménagement*, afin de déterminer la faisabilité d'une relance du programme de la Zac (rapport remis en février 2004).

De son côté, le mandataire liquidateur judiciaire de la Sogar a pris deux décisions, après concertation avec la commune. D'une part, le 29 mars 2004, il a ordonné la remise gratuite à la commune des terrains d'assiette dédiés initialement aux équipements publics nécessaires à la réalisation du projet *Gare RER-SNCF* ; d'autre part, il a fait appel à un cabinet (HISIF), afin de redéfinir un cahier des charges à l'attention de repreneurs potentiels[17]. Cette seconde démarche n'a pas abouti, malgré le rachat, par la société par actions simplifiées (Sas) *Immo Vauban*, de l'intégralité des parts sociales de la Sogar, en dépit de l'organisation de plusieurs rencontres avec la municipalité et le mandataire.

Par un courrier du 8 février 2008, la Sas *Immo Vauban* a fait part au maire de Houilles de sa volonté de poursuivre l'opération et d'achever la Zac.

[15] Acte authentique établi le 19 avril 1993, pour un montant de 7 18 0200 F soit 1 094 614,43 €.
[16] Bulletin officiel des annonces commerciales et civiles du 6 août 2000. La liquidation amiable a été prononcée le 27 avril 2007.
[17] Cabinet *Alban Cooper*.

Elle a réitéré sa demande le 22 janvier 2010, sur la base d'un accord prévoyant, d'une part, une indemnisation financière de la défaillance de la Sogar, d'autre part, la conclusion d'un avenant à la convention de Zac mettant à jour la liste des équipements à réaliser, sans modification de l'économie de la convention initiale.

Selon le maire, ces demandes ont constitué des postures de principe, la Sas *Immo Vauban* n'ayant fait aucune proposition susceptible de contribuer effectivement à l'émergence de solutions de reprise. Ultérieurement, le 30 mars 2010, un contact sera pris par l'avocat de la ville avec *Immo Vauban*, sans que cette dernière n'apporte de réponse.

Dans ce contexte, la collectivité a décidé de mettre un terme à la Zac, par une délibération du 10 mars 2010, qui a emporté plusieurs conséquences : la suppression des participations imposées initialement à l'aménageur et du régime fiscal dérogatoire dont il disposait par rétablissement de la taxe locale d'équipement[18], la caducité des prescriptions inscrites au cahier des charges, le rattachement des divisions foncières opérées par l'aménageur au droit commun de la réglementation des lotissements et le maintien du plan d'aménagement de zone avec intégration de ce dernier dans le plan local d'urbanisme (PLU). La même délibération a prévu l'instauration d'un périmètre d'études permettant de définir un nouveau projet urbain.

Dans le prolongement de cette suppression, la collectivité a engagé plusieurs mesures contentieuses visant à la préservation de ses intérêts. D'une part, l'assignation du mandataire liquidateur judiciaire devant le TGI de Versailles, à la suite d'un courrier de celui-ci, en date du 10 mai 2010, rejetant la créance communale[19]. En définitive, la collectivité a renoncé à la production de sa créance au passif de la Sogar, et a demandé au tribunal de commerce de Nanterre de lui en donner acte. Cette demande a été entérinée lors d'une audience du 4 décembre 2010[20].

D'autre part, le 23 mai 2011, la collectivité a engagé une action en nullité de la dation en paiement des terrains communaux conclue avec la Sogar le 19 avril 1993, afin d'obtenir la restitution des terrains cédés initialement. Toutefois, dans un jugement du 9 février 2012, le tribunal a déclaré la demande d'annulation de la vente prescrite et a condamné la commune aux dépens. La collectivité a interjeté appel de ce jugement de première instance.

7.2.2 L'état de la situation

La défection de l'aménageur, intervenue quelques années seulement après le lancement de la Zac, a induit de lourdes conséquences pour la commune, à la fois en termes urbanistiques, juridiques et financiers, dont les effets demeurent encore perceptibles à ce jour, dans la mesure où la situation de la Sogar n'est toujours pas définitivement réglée.

L'ensemble des démarches menées par la commune de Houilles face à cette situation de blocage reflète l'action constante de la municipalité en faveur d'une relance de cette opération : suppression de la Zac, instauration d'un périmètre d'études sur le secteur, prise en charge, en lieu et place de l'aménageur, de travaux d'aménagement divers sous la forme de régie ou de partenariat (dévoiement et aménagement de la rue du 4 septembre, acquisition d'un bien immobilier pour la réalisation d'une crèche), mobilisation de financements alternatifs permettant la réalisation partielle du programme d'équipements publics, recours à la *Sem Yvelines aménagement*[21], en vue de l'élaboration d'une étude synthétique sur la poursuite de l'aménagement du périmètre Centre-Gare.

[18] Devenue taxe d'aménagement.
[19] Sur le fondement de deux actes d'huissier délivrés respectivement le 15 et le 22 juillet 2010.
[20] Liquidation judiciaire *Sogar*, numéro de requête 2010M08932.
[21] Société d'économie mixte désignée par le département des Yvelines pour réaliser des études pour le compte des collectivités.

Selon les données communiquées par la commune[22] en 2012, 641 logements ont été réalisés, dont 84 chambres d'étudiants, un hôtel de 30 chambres et des commerces en rez-de-chaussée[23]. La surface de plancher résiduelle représentait toujours en 2012, 9 742 m² de logements, 3 500 m² de commerces, 19 700 m² d'activités et 2 200 m² d'équipements. Le programme prévisionnel d'investissement de la collectivité 2009-2013 faisait état pour sa part de la réalisation de travaux au titre de l'accessibilité voirie et des espaces publics au cours de la période comprise entre 2010 et 2013.

En ce qui concerne le périmètre non aménagé de l'ancienne Zac, le maire a précisé que les aménagements restant à réaliser seront financés en fonction des choix à opérer par la commune, soit par l'institution d'une nouvelle participation spécifique, chiffrée au regard du programme des équipements réalisés par l'aménageur, soit par le produit de la taxe d'aménagement.

Compte tenu des dossiers en instance (liquidation judiciaire de la Sogar et appel de la décision du tribunal de Nanterre), il n'est donc pas possible pour la collectivité de dresser le bilan exhaustif de l'opération. Toutefois, les négociations actuellement en cours avec la SAS *Immo Vauban* pourraient permettre d'aboutir, selon le souhait de la commune, à une solution transactionnelle visant à finaliser l'opération et à préserver au mieux ses intérêts.

8. LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1. L'organisation et le suivi des achats publics

La gestion de la commande publique de la collectivité est assurée par un service *Marchés publics*, placé sous l'autorité du directeur des services techniques. En septembre 2012, quatre agents étaient chargés d'assurer le suivi technique et financier des marchés. Si la collectivité n'avait pas élaboré de guide des procédures internes en matière de commande publique, document ne revêtant toutefois aucun caractère obligatoire, des fiches de procédure avaient été élaborées à l'attention des services concernés.

En ce qui concerne le suivi du délai global de paiement (DGP), la démarche mise en œuvre à partir de 2009, en collaboration avec le comptable public, a abouti à l'élaboration par le service budget, finances et comptabilité d'une note diffusée aux services gestionnaires, qui a défini la procédure à suivre (contrôle des factures, engagement, suivi du délai global de paiement).

8.2. Le suivi du délai global de paiement (DGP)

Le DGP a fait l'objet de quatre révisions réglementaires au cours de la période examinée. Fixé à 45 jours en 2008[24], il a été ramené à 40 jours à compter du 1er janvier 2009, à 35 jours depuis le 1er janvier 2010, puis à 30 jours à partir du 1er juillet 2010.

[22] Direction de l'urbanisme de la collectivité.
[23] Source : rapport de présentation du plan local d'urbanisme (avril 2010).
[24] Circulaire du 13 mars 2002 relative à l'application du décret n° 2002-231 du 21 février 2002, modifiant le décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics.

Son suivi par les services a été vérifié, sur la base d'échantillons de mandats sélectionnés de manière aléatoire, au titre de trois périodes : mars à juin 2009 (2 397 factures), avril à juin 2010 (1 425 factures) et janvier à juin 2011 (4 350 factures). Des écarts de traitement des factures avec les objectifs fixés par la direction générale des services ont été constatés.

De mars 2009 à juin 2009, la chambre a relevé des dépassements du DGP, parfois minimes, de 4 à 6 jours, mais parfois plus conséquents, de 21 et 27 jours.

D'avril à juin 2010, le délai moyen de traitement des factures par l'ensemble des services, a été de 35 jours, le délai moyen de règlement des mandats par le comptable s'établissant quant à lui à 12 jours. Dans ces conditions, le DGP atteignait 47 jours, soit un dépassement de 11 jours.

Enfin, de janvier à juin 2011, le DGP a augmenté, augmentation imputable aux services de la trésorerie. En effet, le délai moyen de paiement des mandats par le comptable s'est établi à 33 jours ce qui, ajouté au délai de mandatement de 25 jours des services municipaux, a porté le DGP moyen à 58 jours, soit un dépassement de 28 jours par rapport aux prescriptions règlementaires.

Ces retards conduisent à rappeler que le non-respect du délai global de paiement ouvre de plein droit, pour le titulaire de marché (ou le sous-traitant), le bénéfice d'intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration dudit délai[25].

Cependant, les données communiquées par la commune ont permis de constater l'amélioration sensible du délai global de paiement au titre des exercices 2012 et 2013. Ainsi, en 2012, le DGP moyen s'établissait à environ 41 jours, ventilés à raison de 23 jours pour les services municipaux et de 18 jours pour la trésorerie principale. Enfin, au titre de 2013, le DGP moyen s'établissait à environ 39 jours, soit 23 jours pour les services municipaux et 16 jours pour la trésorerie.

Pour le maire, la sensibilisation des agents aux procédures de la commande publique et au respect des délais de règlement des fournisseurs a produit des effets bénéfiques. Ce dernier a également fait part de sa volonté de regrouper les fiches dont disposent les services de la collectivité sous forme de guide de la commande publique, soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante.

[25] Décret n° 2002-231 du 21 février 2002.

GLOSSAIRE DES SIGLES

AC	Attribution de compensation
AGH	Avant-garde de Houilles
BP	Budget prévisionnel
Caf	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCBS	Communauté de communes de la Boucle de la Seine
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJF	Code des juridictions financières
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
Cos	Comité des œuvres sociales
CRD	Capital restant dû
DADS	Déclaration annuelle des données sociales
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DGP	Délai global de paiement
DGS	Direction générale des services
Dif	Droit individuel à la formation
DISJEE	Direction des sports, de la jeunesse et de l'enseignement, de l'enfance
Dob	Débats d'orientation budgétaire
DORH	Développement des outils RH
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EONIA	Euro OverNight Interest Average
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FSRIF	Fonds de solidarité de la région d'Île-de-France
GVT	Glissement vieillesse-technicité
ha	Hectares
Hac	Houilles athlétic club
OCLT	Ouverture de crédit à long terme
OMS	Office municipal des sports
OM	Ordures ménagères
OPCVM	Organisme de placement collectif en valeurs mobilières

Paz	Plan d'aménagement de zone
PLDU	Plan local de développement urbain
PLA	Prêt locatif aidé
PLI	Plan local d'insertion
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PMR	Personnes à mobilité réduite
PPI	Plan prévisionnel d'investissement
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
Roch	Rugby olympique club de Houilles
RRF	Recettes réelles de fonctionnement
SAMCEH	Société en nom collectif d'aménagement du centre de l'Église de Houilles
Sarl	Société à responsabilité limitée
Sas	Société par actions simplifiées
SCP	Société civile professionnelle
Shon	Surface de plancher hors œuvre nette
SSIAD	Service de soins infirmiers à domicile
Siep	Syndicat intercommunal d'études et de programmation
Sitru	Syndicat intercommunal de traitement des résidus urbains
SNC	Société en nom collectif
Sogar	Société d'aménagement du quartier de la gare de Houilles
SOH	Sport olympique de Houilles
Tag	Taux annuel glissant
Tam	Taux annuel monétaire
Teom	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TGI	Tribunal de grande instance
TH	Taxe d'habitation
TLE	Taxe locale d'équipement
TP	Taxe professionnelle
TPU	Taxe professionnelle unique
T4M	Taux moyen mensuel du marché monétaire
VRD	Voies et réseaux divers
Zac	Zone d'aménagement concerté

REPONSES DU MAIRE
DE LA COMMUNE
DE HOUILLES (*)

(*) *La réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de leur auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.*

Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
05. MAI 2014
Courrier arrivée n° 6051

REPUBLIQUE FRANCAISE

VILLE DE HOUILLES
Département des Yvelines

DIRECTION GENERALE DES SERVICES
Dossier suivi par : Mme DURAND
Tél : 01 30 86 32 20
Fax : 01 39 13 00 26
Courriel : frederique.durand@ville-houilles.fr
N/réf. : FD/SP – 14.135
V/Réf. : G/178/140182C 14-0022 R

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
D'ILE-DE-FRANCE
6, Cours des Roches
Noisiel – BP 187
77315 MARNE-LA-VALLEE Cedex 2

A l'attention de M. Gérard TERRIEN, Président

Houilles, le 29 avril 2014

Lettre recommandée avec accusé de réception n° 2C 063 567 0490 6

Objet : Contrôle de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France - Commune de Houilles
Réponse à la lettre d'observations définitives reçue en mairie de Houilles le 1er avril 2014.

Monsieur le Président,

Faisant suite à l'envoi du rapport d'observations définitives arrêté par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion de la commune de Houilles en application des dispositions de l'article L.243-5, alinéa 4, du Code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les éléments de réponse.

Vous en souhaitant une parfaite réception,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Maire,
Vice-Président du Conseil général des Yvelines

VILLE DE HOUILLES 78800 Yvelines

Alexandre JOLY

Ce rapport traduit de façon claire et transparente la bonne gestion de la commune et sa bonne santé financière.

Par ailleurs, dans le cadre de nos différents échanges, vous avez souligné les efforts conduits depuis plusieurs années par la collectivité, pour relancer les deux opérations d'aménagements, que constituent la ZAC de l'Eglise et la ZAC de la Gare :

S'agissant de la ZAC de l'Eglise ces efforts ont, en effet, porté leurs fruits, cette opération étant en cours d'achèvement. Il convient de souligner que la commune a réussi, dans la définition des conditions de reprise de cette opération, non seulement à préserver ses intérêts, mais à obtenir des avancées majeures pour elle.
Dans un contexte immobilier contraint la ville a su définir, par un 5° avenant à la convention d'aménagement, les conditions de reprise de l'opération de la ZAC de l'Eglise.
Sans majoration de la densité, la ville a ainsi obtenu, une élévation de niveau de qualité des espaces publics, une majoration du nombre de logements sociaux (éligibles à la loi SRU) à réaliser dans le périmètre de la ZAC. Et suivant les précédentes recommandations de la chambre, la ville a également obtenu la production de garantie bancaires à première demande se rapportant aux cessions foncières, à la participation pour réalisation d'équipements publics, aux VRD.
Cette ZAC est, aujourd'hui en phase d'achèvement, les 3 dernières opérations immobilières sont en cours de construction, les ouvrages publics achevés ont d'ores et déjà été remis en gestion à la ville, et les transferts de propriété devraient intervenir prochainement

S'agissant de la ZAC de la Gare, les efforts conduits par la commune n'ont pu produire d'effets au regard de situations factuelles ou juridiques sur lesquelles elle n'a pas de prise. Pour autant, sans relâche la commune a initié toutes les actions de nature à préserver ses intérêts et poursuit, toutes les démarches concourant à la définition d'un cadre permettant la réalisation d'une opération dans ce secteur.

En effet, la procédure de liquidation judiciaire constitue l'obstacle majeur à la définition d'un devenir sur le périmètre du reste à réaliser de l'ancienne ZAC GARE. Néanmoins dans ce contexte la commune a pu obtenir du Tribunal de Commerce la cession des emprises nécessaires à la réalisation de l'aménagement du pôle multimodal de la gare et de ses abords.
Au-delà de la difficulté majeure que constitue la liquidation judiciaire, la collectivité a dû et doit encore faire face à de nombreux aléas, liés à des évolutions juridiques ou règlementaires du cadre dans lequel cette opération s'inscrit. Pour autant, la ville, a systématiquement su s'entourer de conseillers, bureau d'études ou avocats, afin de rechercher et mettre en œuvre des solutions tendant à permettre l'aménagement de ce secteur et a conduit touts les actions, y compris judiciaires, de nature à permettre la sauvegarde de ses intérêts.

Concernant le transfert de compétence relatif à la bibliothèque Jules Verne, vous me permettrez de souligner à nouveau que la commune a souhaité préserver sa politique culturelle en continuant d'impulser sa politique d'animation et les décisions associées à celle-ci. Le choix d'une mise à disposition du personnel et non d'un transfert a dailleurs été adopté à l'unanimité du conseil municipal. Cependant, nous avons sollicité la CCBS pour que ses statuts soient revus et que soit clarifiée la notion de transfert partiel.

Hôtel de Ville : 16, rue Gambetta - BP 120 - 78805 Houilles Cedex
Tél. : 01.30.86.32.32 - Fax. : 01.39.13.00.26
Toute correspondance doit être adressée à Monsieur le Maire et mentionner les références du service émetteur